

❏ الفصل الأول ❏

حرف الفينه من خلفيات التاصيد النظري
إلى واقع التطبيق العملي

جاء البناء القانوني لمفهوم حق الفيتو معاكسا لمبدأ راسخ في القانون الدولي هو مبدأ المساواة في السيادة ومع ذلك فإن "الفيتو" لم يكرس في مجال التنظيم الدولي دون سوابق تمييزية بين الدول بما يتوافق مع عدم المساواة الواقعية والفعلية التي يعيشها المجتمع الدولي.

ولقد جاء عهد عصبة الأمم مع ميلاد العصبة سنة ١٩١٩ مكرسا لمبدأ المساواة في السيادة من جهة أنه أخذ بمبدأ الإجماع في التصويت في جميع أجهزة العصبة للدول صغيرها وكبيرها، ولكنه من جهة ثانية احتوى على سابقة تمييزية هي إعطاء العضوية الدائمة في مجلس العصبة للدول الكبرى ولا يشاركها في ذلك سوى عدد قليل من الأعضاء غير الدائمين، مما يجعلها تحظى بامتياز يماثل "فيتو" دائم على قرارات المجلس المهمة، متى علمنا أن مبدأ الإجماع يعني أن معارضة عضو واحد معناه عدم صدور القرار، وهو نفس مفعول "الفيتو" رغم الاختلاف في المفهوم بين "مبدأ الإجماع" و"حق الفيتو" من حيث أن الفيتو إجماعاً جزئياً خاصاً بفئة الأعضاء الدائمين في حين أن مبدأ الإجماع مبدأ عام لجميع الأعضاء، وبهذا تكون هذه السابقة هي المدخل لتمييز الدول الكبرى والتي استند إليها وتم توسيعها في ميثاق الأمم المتحدة بإعطاء هذه الدول امتياز آخر هو حق "الفيتو" بما يشكل هذه المرة خرقة واضحة لمبدأ المساواة في السيادة بعد سابقة عهد العصبة.

ولقد جاءت الحرب العالمية الثانية لتفرض ضرورة إنشاء منظمة جديدة خلفا لعصبة الأمم والتي يعتبر "مبدأ الإجماع" أحد أسباب فشلها ومن ثمة فشلها، وأراد الآباء المؤسسون للميثاق تلافي أسباب فشل عصبة الأمم والتي من ضمنها نظام التصويت، فأخذوا بمبدأ التصويت الأغلبية في الجمعية العامة وفي المجلس جاؤوا بمفهوم جديد هو الإجماع بين الأعضاء

الدائمين ، وهو ما عرف فقهيًا "بالفيتو" مع الأخذ بمبدأ التصويت بالأغلبية بالنسبة للأعضاء غير الدائمين، ويكون محصلة ذلك هو الأغلبية الموصوفة التي تتضمن إجماع الأعضاء الدائمين، وهو ما يشكل الأغلبية في العموم أي ٠٧ أصوات من ١١ عضواً (قبل التعديل و٩ من ١٥ بعده) وهكذا دخل مفهوم "الفيتو" إلى ميثاق الأمم المتحدة، وعليه نتطرق في المبحث الأول للماهية القانونية لمفهوم "الفيتو" من جذوره في القانون الداخلي إلى مبدأ الإجماع في عهد العصبة ثم إقراره في ميثاق الأمم المتحدة.

وفي المبحث الثاني، نتطرق لآثار حق الفيتو على أجهزة حل النزاعات الدولية، في مطلب أول تأثير "الفيتو" على أجهزة الأمم المتحدة لحل النزاعات، وفي المطلب الثاني للأجهزة والهيئات الأخرى لحل النزاعات والتي تربطها علاقة وظيفية بمجلس الأمن في ميدان حل النزاعات الدولية.

المبحث الأول

ماهية حق الفيتو

إذا كان حق الفيتو في مفهومه القانوني و السياسي في واقع المجتمع الدولي قد جاء كترجمة لتوازنات مابعد الحرب العالمية الثانية ، رغم أن جانب من فقه القانون الدولي يذهب إلى أن جذوره في التنظيم الدولي تعود إلى مبدأ الإجماع في اتخاذ القرارات الذي كرس في عهد العصبة، حيث كان بإمكان عضو واحد يعارض القرار في أجهزة العصبة أن يوقف صدوره، وهذا رغم الاختلاف من حيث المفهوم بين حق الفيتو ومبدأ الإجماع، أما من حيث مفهومه كآلية أو مكنة قانونية فنجدته معروف ومكرس في الأنظمة القانونية الداخلية خاصة في الأنظمة الدستورية ، سواء في الأنظمة الأنجلو ساكسونية أو اللاتينية، ثم جاء ميثاق الأمم المتحدة ليعطيه مفهوما جديدا في إطار القانون الدولي، وعلى ضوء ماسبق سوف يتم تناول نشأة حق الفيتو كمفهوم قانوني قبل تجسيده في الميثاق في المطلب الأول، ثم التطرق في المطلب الثاني لمفهومه في إطار ميثاق الأمم المتحدة.

المطلب الأول

منشأ البناء القانوني لحق الفيتو

لقد اشتق تكوين البناء القانوني لمفهوم حق الفيتو في إطار القانون الدولي من أصوله في القانون الداخلي ، حيث تعود أصول هذه الآلية القانونية إلى أنظمة الحكم القديمة عند الرومان، ثم عرفته أنظمة دستورية عديدة في فرنسا وبريطانيا على سبيل المثال، وبعدها استوعب هذا المفهوم في المؤتمرات الدولية، في صورة مبدأ الإجماع في اتخاذ القرارات في

هذه المؤتمرات كترجمة لمبدأ آخر في القانون الدولي هو مبدأ المساواة في السيادة، والذي تم تكريسه في أول منظمة دولية عالمية هي عصبة الأمم، هذا رغم الإختلاف من حيث المفهوم بين مبدأ الإجماع وحق الفيتو، وهذا ما سيتم التطرق له في هذا المطلب في أربع فروع التالية.

الفرع الأول

مفهوم حق الفيتو

يقتضي السعي لتحديد مفهوم الفيتو التطرق إلى الأصل اللغوي لكلمة فيتو (Veto) واستعمالها في اللغة العربية، حيث هناك إختلاف في توظيف المعنى اللغوي من اللاتينية وهو ما انعكس على المعنى الاصطلاحي، ونتج عنه فوضى في المصطلحات فهناك ستة (٠٦) مصطلحات مستعملة بتفاوت من مصطلح لآخر وهي: "حق الفيتو" و"حق الإعتراض" و"حق الإعتراض التوقيفي" و"حق النقض" وبشكل أقل "حق الرفض" و"حق المنع".

والاستعمال العلمي السليم يقتضي، إما ترجمة المصطلح ترجمة دقيقة والاتفاق عليها إجماعاً توحيداً للمصطلح وما له من فائدة علمية مؤكدة، أو استعمال مصطلح واحد حتى ولو كان بأصله الأجنبي مثل مصطلح "حق الفيتو" مع الاتفاق على معنى محدد للمصطلح وطبعاً هذا يحدده التوافق والانسجام بين المعنى اللغوي والمعنى القانوني المستعمل في الميثاق.

- أولاً: التعريف اللغوي:

كلمة فيتو كلمة من أصل لاتيني مشتقة من الفعل (Vetare) بمعنى يمنع الفعل قبل وقوعه أو يعارضه بحيث يمنع وقوعه^(١)، وتستعمل

١- جاء في الموسوعة العربية: أن حق الفيتو كان مطبقاً في مدينة روما في العهد القنصلي حيث كان يحكمها قنصلان لكل منهما أن يمتنع عن توقيع الأوامر التي =

في اللغة العربية بمعنى النقض في حين أن معناها الحرفي في اللاتينية "أنا أمانع" أو "أنا أعارض"، واستعملت في اللاتينية أيضا لتعني "يرفض أن يقبل" أو "يرفض أن يصدق على"^(١) فهي تعني في اللاتينية "الرفض" و"المنع" و"المعارضة" أما من حيث بداية تكوينه كمصطلح من أصوله اللغوية اللاتينية فنجد في قاموس: **(Dictionnaire) Hachette** الفرنسي المعنيين التاليين :

- ١- فيتو: صيغة يستعملها "حاكم الشعب" بهدف معارضة المراسيم التي يصدرها مجلس الشيوخ أو القناصل أو مخالفة أعمال القضاة^(٢).
- ٢- فيتو: حق يُكفل أو يُمنح لهيئة معينة بغية معارضة أو نقض قانون تم التصويت عليه أو تبني قرار ما^(٣). وهذا كتأصيل اصطلاحي مشتق من أصله اللغوي .

والتعريف الواسع والمطلق وغير المحصور في مرجعية قانونية محددة لحق "الفيتو" كمصطلح في اللغة العربية، فقد استعمل مجمع اللغة العربية

=أصدرها الآخر فيكون ذلك حائلا دون تنفيذها وهذا يتوافق مع مفهوم الفيتو الحالي .
أنظر: الموسوعة العربية، هيئة الموسوعة العربية السورية، الطبعة الأولى، المجلد
العشرون، دار الفكر، سوريا، ١٩٩٨ ، ص: ٨٤٣

١-الأخضر بن الطاهر، حق الاعتراض (الفيتو) بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى ،
دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠١٠ ، ص: ٣٨

2- **Veto**: formule employée par le tribun du peuple pour s'opposer aux décrets du sénat,des consuls,aux actes des magistrats. **voir**:
Dictionnaire Hachette édition 2010,Hachette livre ,paris, France ,
2009 , p:1694

3- **Veto**: droit conféré à une autorité de s'opposer à la promulgation d'une loi votée,à l'adoption d'une résolution . - **Ibid**.

المصري مصطلح حق الاعتراض وعرفه بأنه: حق يتقرر لدولة أو دول معينة في أحد أجهزة أو فروع منظمة دولية يخولها الحق في الحيلولة دون صدور قرار لا توافق عليه، ومثاله الحق المقرر للأعضاء الدائمين في مجلس الأمن الدولي^(١)، وهذا كتعريف عام في إطار القانون الدولي ولا ينحصر في ميثاق ميثاق الأمم المتحدة وحدها، والمعنى الاصطلاحي في الأنظمة القانونية الداخلية يختلف عنه بطبيعة الحال في القانون الدولي، وإذا كان المعنى الحرفي من اللغة اللاتينية يعني "أنا أعارض" أو "أنا أمنع" فإن الترجمة الحرفية تقتضى استعمال مصطلح حق الاعتراض أو حق المنع، إلا أن الأمر مختلف عليه بين فقهاء القانون الدولي العرب مما خلق فوضى في المصطلحات^(٢). فما هو معنى كلمتي النقض والاعتراض بحكم أنهما المصطلحين الأكثر شيوعاً في اللغة العربية، ومدى توافقهما مع المعنى القانوني للمصطلح في ميثاق الأمم المتحدة؟

١- النقض: نكث العهد بمعنى نقضه وخانه، فالنقض يفترض وجود عهد متفق عليه وجود قائم فيتم النكث به أو نقضه وهذا لا ينطبق على حال مشروع القرار المقدم لمجلس الأمن فهو لم يكتسب بعد صفة القرار حتى يتم نقضه .

١- معجم القانون، مجمع اللغة العربية لجمهورية مصر العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، مصر، ١٩٩٩، ص: ٦٢٥

٢- يذهب الأستاذ الراجحي محمد العالم إلى ترجيح مصطلح حق الاعتراض لأنه في نظر الأقرب للمعنى القانوني الميثاقي من حيث أنه لا يقوم على افتراض الوجود القانوني للقرار عكس مصطلح النقض الذي يفترض فيه الوجود القانوني للقرار وهو ما لا يتطابق مع المفهوم القانوني الميثاقي للفيديو . أنظر: محمد العالم الراجحي، حول نظرية حق الاعتراض في مجلس الأمن الدولي، الطبعة الأولى، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، ليبيا، ١٩٨٩، ص ص: ١٥-١٦ .

٢- الإعتراض: يعني الاحتجاج والرفض واعتراض على الأمر حال دون وقوعه^(١) فإذا كان النقض يقوم على فرض الوجود القانوني لموضوعه فإن الاعتراض لا يقوم على هذا الفرض وهو ما يجعله الأقرب للمعنى القانوني الميثاقي^(٢)، على أن استعمال المصطلح بأصله اللاتيني "حق الفيتو" يقضي على هذا الالتباس بين المعنى اللغوي والاصطلاح القانوني ويثري اللغة العربية، خصوصا وأنه مصطلح عالمي وتستهمله أغلب اللغات الحية في العالم.

- ثانيا: التعريف الاصطلاحي:

يعني مصطلح "حق الفيتو" كمصطلح قانوني عام^(٣)، "السلطة السياسية التي تتمتع بها مؤسسة أو شخص أو جماعة لمنع قرار أو إجراء من الحصول على الموافقة اللازمة لإقراره نهائيا، وقد يكون الفيتو مطلقا أو

١- جاء في قاموس لسان العرب لابن منصور، النَّقْضُ: إفسادُ ما أبرمت من عَقْدٍ أو بناء، وفي قاموس الصحاح في اللغة للجوهري: نَقَضَ البِنَاءَ والعَهْدَ غير، والنَّقْضُ ضِدُّ الإِبْرَامِ أما الاعتراض فقد جاء في قاموس لسان العرب: اعترض الشيء دون الشيء أي حال دونه. البحث في القاموسين المذكورين متاح على موقع الإنترنت: "الباحث العربي"، الرابط: <http://www.baheth.info>

٢- الزاجي محمد العالم، المرجع السابق، ص: ١٥

٣- نعني بعمومية المصطلح معناه المطلق وغير المحصور في مرجعية قانونية معينة سواء في القانون الداخلي أو الدولي والفرق يصنعه التوظيف القانوني للمصطلح وبطبيعة الحال الفيتو في القانون الداخلي يختلف عنه القانون الدولي رغم أن القانون الدولي استعار هذا المفهوم من القانون الداخلي من حيث أصوله ومبناه كألية قانونية خاصة الأنظمة الدستورية الأنجلوساكسونية.

مشروطا، حيث يمكن تجاوزه أو نقضه بإجراء أصولي معين، كما قد يكون دائما أو محددا زمنيا^(١).

ومن أشكال وتطبيقات الفيتو في مختلف الأنظمة القانونية الداخلية، صورة وجوب موافقة الملك أو رئيس الجمهورية على بعض المسائل المحددة دستوريا، وأبرز مثال على ذلك الدستور الأمريكي، حيث يملك رئيس الولايات المتحدة الأمريكية دستوريا الحق في رفض التشريعات و اللوائح التي يوافق عليها الكونغرس بمجلسيه، إلا انه يمكن طرح هذه التشريعات لتصويت ثاني فإذا حازت على أغلبية الثلثين في مجلس النواب ومجلس لشيوخ تم تجاوز الفيتو الرئاسي، وهذه صورة من صور الفيتو المشروط. أما عن الفيتو المحدود زمنيا فمثاله ما يتمتع به مجلس اللوردات في بريطانيا حيث له حق رفض التشريعات التي يقرها مجلس العموم خلال مدة زمنية محددة بدورة واحدة، وهذه من صور الفيتو المحدود زمنيا^(٢).

ومن حيث صورة الفيتو المطلق نجده في الأنظمة الملكية مثل ما تمتع به ملك بريطانيا في مختلف الدساتير القديمة قبل القرن التاسع عشر^(٣)، وأيضا ملك فرنسا لويس السادس عشر حيث منح دستوريا حق الاعتراض أو الفيتو تجاه أي تشريع يقدم له، وقد أفرط كثيرا في استعماله مما شل العمل التشريعي كليا، واكتسب الفيتو معنا تحقيريا في التقاليد السياسية

١- محمد مصطفى المغربي، حق المساواة في القانون الدولي، دار المطبوعات الجامعية الدولية، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص: ٢٦٠ - ٢٦١. و أيضا: الأخضر بن الطاهر، المرجع السابق، ص: ٣٨-٣٩.

٢- محمد مصطفى المغربي، المرجع السابق، ص: ٢٦١

٣- الأخضر بن الطاهر، المرجع السابق، ص: ٣٩.

الفرنسية نتيجة للفيتو الملكي سالف الذكر^(١) فهو امتياز ملكي أرسطراطي، ومن حيث الأصول الأقدم لفكرة الفيتو نجدها في العهد الروماني حيث كان القناصل يمنحون حق تعطيل أي قرار عسكري أو مدني، وأيضا رفض التشريع الذي يقره مجلس الشيوخ الروماني^(٢).

فالمعنى الدستوري الحديث ينصرف لعدم التصديق على مشروع القانون^(٣) ومما سبق يتضح أن فكرة الفيتو جاءت من الأنظمة القانونية الداخلية، ثم كرس في القانون الدولي بشكل مختلف من حيث الإجراء القانوني والمضمون أيضا وهذا راجع لخصوصية القانون الدولي بطبيعة الحال.

ومن حيث المعنى الاصطلاحي في القانون الدولي، فنجد أنه كرس أولا بشكل مضمّر في مبدأ الإجماع في اتخاذ القرارات الذي كان سائدا في المؤتمرات الدولية، حيث تصدر قرارات المؤتمر الدولي بإجماع الدول المؤتمرة، ورفض أي دولة عضو في المؤتمر يعني عدم صدور القرار، وهذا كترجمة قانونية لمبدأ المساواة في السيادة^(٤)، ومن أمثلة استعمال حق الاعتراض في المؤتمرات الدولية نجد عدم تحقيق إجماع في مؤتمر برلين المنعقد سنة ١٨٧٥ بسبب اعتراض ألمانيا، الذي حال دون عرض مشروع المعاهدة الخاصة بالتحكيم الإجمالي في المنازعات الدولية على التصويت، رغم موافقة أغلبية الدول المشاركة على مشروع المعاهدة، ثم جاء عهد

1 - Jules Basdavant, «le Veto dans l'Organisation des Nations Unies», Politique Etrangère, N°4, France, 1946, pp: ٣٢٢-٣٢٣.

٢- محمد مصطفى المغربي، المرجع السابق، ص: ٢٦٠-٢٦٤.

٣- مجمع اللغة العربية المصري، معجم القانون، المرجع السابق، ص: ١٨.

4 - Fromont Michel, «< L'Abstention de Vote dans les Organisations Internationales >>, A.F.D.I, vol 7, France, 1961, p : 494.

عصبة الأمم ليكرس مضمون الفيتو بطريقة غير مباشرة حيث أنه جاء مضمرا ومستترا في جوف مبدأ الإجماع في اتخاذ القرارات كمرادف لمبدأ المساواة في السيادة، ولم تذكر كلمة "الفيتو" لا في عهد عصبة الأمم (SDN)^(١)، ولا في ميثاق الأمم المتحدة لاحقا وإنما استعمل فقهاء للدلالة على التصويت السلبي على القرارات من طرف عضو دائم في مجلس الأمن الدولي^(٢).

ومن التعاريف المتداولة لمصطلح الفيتو نجد " هو سلطة ممنوحة للدول ذات المركز الدائم في مجلس الأمن تخولهم منع المجلس عن طريق التصويت السلبي الرامي إلى إيقاف صدور القرارات الخطيرة التي تجنح الأمم المتحدة إلى اتخاذها"^(٣) أو هو تلك المكنة القانونية يضمنها الميثاق للدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي في صورة الاعتراض الذي يقدم للمجلس دون إبداء الأسباب لذلك، والتعريف العام للفيتو في إطار ميثاق الأمم المتحدة هو السلطة المعترف بها للدول التي لها مقعد دائم في مجلس الأمن، تخولها منع المجلس من إتخاذ القرارات عن طريق التصويت

١- تستعمل في الأغلب عبارة التصويت السلبي لعضو دائم للدلالة على استعمال الفيتو في وثائق ونظام مجلس الأمن الدولي وفي العمل الرسمي للأمم المتحدة ولم ترد كلمة فيتو في الميثاق وإنما حيك مفهوم الفيتو في الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ التي تضمنت عبارة: (بموافقة أصوات سبعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة) وهذا قيل تعديلها ليصبح النصاب تسعة أصوات . أنظر:

- Lacharrière René, << L'Action des Nations Unies pour la sécurité et pour la paix >>, Politique étrangère, N°4, France, 1953 , p: 311

2- Pierre-Edouard Deldique, << Faut-Il supprimer l'ONU? >> , Hachette Littératures, France 2003, p : 38.

٣- الأخضر بن الطاهر، حق الاعتراض (الفيتو) بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق، ص ٣٩.

السلبى أو المعارض فى المسائل المهمة (الموضوعية) باستثناء القرارات فى
المسائل الإجرائية^(١).

١- نزه على منصور ،حق النقض (الفيتو) - ودور فى تحقيق السلم والأمن الدوليين ، دار
الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان، ٢٠٠٩، ص : ٦٩.

الفرع الثاني

الجدور من مبدأ الإجماع في عهد العصبة إلى

"الفيثو" في الميثاق

قبل نشوء عصبة الأمم كأول منظمة دولية عامة وشاملة لمختلف نواحي العلاقات الدولية كانت المؤتمرات الدولية هي الأداة الأكثر بروزاً لتنظيم العلاقات الدولية، وكان النظام السائد فيها هو صدور القرارات بإجماع الدول المشاركة، عملاً بمبدأ المساواة في السيادة والذي كان مبدأ مقدساً حينها يسري على الجميع، ومع تأسيس عصبة الأمم سنة ١٩١٩ إنتقل هذا المبدأ إلى عهد العصبة^(١) وكرس في نصوصه وهكذا كرس مبدأ الإجماع في عهد العصبة^(٢)، ورغم أن مبدأ المساواة في السيادة لم يذكر في عهد العصبة لكنه ضمن في أحكامه فيما ذكره الميثاق في المادة ٢ منه بشكل صريح^(٣) ويعتبر جانب من فقه القانون الدولي مبدأ الإجماع "الأب القانوني" لحق الفيثو في ميثاق الأمم المتحدة فكيف ذلك؟

٢- أنظر نص عهد العصبة مع التعديل الذي أدخل عليه في ديسمبر ١٩٢٤، في :
- The Covenant of the League of Nations , [Yale Law Library](http://www.yale.edu/lawlib/yalelawlibrary/avalon/leagcov.asp)- Lillian Goldman Law Library :
<http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp> , 15/4/2011.
2- تعود أصول عهد عصبة الأمم إلى مشروع أعدته لجنة كونتها بريطانيا والولايات المتحدة بعد نهاية الحرب العالمية الأولى من أجل الإعداد لإنشاء العصبة تعرف بـ لجنة (هيرست ميلر) وهذا المشروع هو الذي أقر في معاهدة فرساي ١٩١٩ ويتكون من مقدمة و ٢٦ مادة.

3 - Leland M. Goodrich ,< From League of Nations to United Nations >, International Organization, Vol. 1, No. 1, USA (Feb, 1947), p:8.-
Stable URL: <<http://www.jstor.org/stable/2703515>>, 9/5/2012.

بعد نهاية الحرب العالمية الأولى مباشرة تعالت الأصوات من أجل إنشاء منظمة تكفل حفظ السلم والأمن الدوليين وتكون ضامنا لعدم تكرار تجربة الحرب المريرة، وكان الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون من أشد المتحمسين لذلك حيث دعا في خطابه الشهير أمام الكونغرس في يناير ١٩١٨ إلى إنشاء "رابطة الأمم" وتولى ويلسون أيضا في مؤتمر الصلح الذي عقد في فرساي بباريس رئاسة اللجنة الخاصة التي تم تشكيلها لصياغة مشروع عهد العصبة خلال الفترة من ١٣ إلى ١٦ فبراير ١٩١٨ وقد كان ويلسون هو صاحب فكرة الإجماع في اتخاذ قرارات المنظمة بعد المعارضة التي لاقاها من طرف الكونغرس حول مدى مساس الانضمام للمنظمة بمبدأ مونرو^(١)، ومن حيث أصل حق الفيتو ك ممارسة تمييزية في التنظيم الدولي، يمكن القول أنه على الرغم من أن عدم المساواة الفعلية بين الدول الصغرى والكبرى ضلت إحدى السمات الأساسية في واقع المجتمع الدولي، إلا أن مبدأ المساواة في السيادة كان مكرسا وتمسك به الدول الصغرى من خلال مبدأ الإجماع في التصويت لاتخاذ القرارات في المؤتمرات الدولية وبخاصة خلال القرن التاسع عشر قرن المؤتمرات الدولية كوسيلة تنظيمية بارزة في تلك المرحلة من مراحل التنظيم الدولي^(٢)، فمبدأ الإجماع رغم اختلافه من حيث المفهوم عن حق الفيتو إلا أنه يمكن للدولة التي تخرج عن الإجماع أن تمنع صدور القرار وهو ما يعتبر "فيتو" لكل دولة من الناحية العملية.

١- مبدأ مونرو يعني رفض التدخل في شؤون القارة الأمريكية وفق مقولة أمريكا للأمريكيين الذي تبناه الرئيس الأمريكي جيمس مونرو سنة ١٨٢٣. أنظر: حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف القرن - دراسة في التنظيم الدولي منذ ١٩٤٥، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٥، ص: ٢٠.

2 - Fromont Michel, op.cit, p :494-497

لكن من جهة أخرى نجد الهيمنة الفعلية والواقعية التي كانت الدول الكبرى تمارسها واقعيًا تمت ترجمتها في عهد عصبة الأمم بشكل جزئي من خلال العضوية الدائمة في مجلس العصبة التي منحها العهد للدولة الكبرى، رغم أن العهد كرس مبدأ المساواة القانونية في جزء آخر منه من حيث أخذه بمبدأ الإجماع بين الدول كبيره وصغيرها على السواء^(١)، وفي هذا الاتجاه بررت الدول الأربعة الراعية لمؤتمر سان فرانسيسكو أن الأخذ بنظام الفيتو في الميثاق لا يعطي الدول الدائمة حقًا جديدًا بل كان معمولًا به في عهد العصبة من خلال مبدأ الإجماع بل أنه تم تضيق هذا المبدأ ليحل إجماعًا جزئيًا بدل الإجماع الكامل لجعل عمل المجلس أقل عرضة للإعاقة منه في عهد العصبة^(٢)، لكن من جهة أخرى عدم تمييز عهد

١- محمد مصطفى المغربي، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

3- وقد تطرق تصريح الدول الأربعة الراعية لمؤتمر سان فرانسيسكو المؤرخ في ٧ جوان ١٩٤٥ لمسألة إقرار الفيتو معبرًا أنه ليس حقًا جديدًا تم منحه للدول الدائمة بل هو تراجع عن مبدأ الإجماع الكامل إلى إجماع جزئي أقل تعطيلاً لعمل المجلس الجديد مما يوضح الصلة بين مبدأ الإجماع والفيتو رغم الاختلاف بينهما وهو ما جعل جانب من الفقه يذهب إلى أن مبدأ الإجماع هو أصل الفيتو وجاء في التصريح هذا الرط الواضح بين مبدأ الإجماع وحق الفيتو كما يلي :

6. In appraising the significance of the vote required to take such decisions or actions, it is useful to make comparison with the requirements of the League Covenant with reference to decisions=of the League Council. Substantive decisions of the League of Nations Council could be taken only by the unanimous vote of all its members, whether permanent or not, with the exception of parties to a dispute under Article XV of the League Covenant. Under Article XI, under which most of the disputes brought before the League were dealt with and decisions to make investigations taken, the unanimity rule was invariably interpreted to include even the votes of the parties to a dispute.

العصبة للقوى الكبرى بإعطائها حق الفيتو في مجلس العصبة يعتبر السبب لعدم تقبل الدول الصغرى للفيتو عند إدراجه في الميثاق^(١) ، ونجد تناقضا من حيث أن هذه المساواة القانونية التي كرسها العهد في القدرة التصويتية تم الالتفاف عليها من خلال الصلاحيات الممنوحة لكل من المجلس والجمعية العامة ، حيث أوكلت للجمعية العامة كمؤتمر عام مهام ثانوية في حين أوكلت للمجلس مهام تنفيذية ومهيمنة^(٢) ، وكانت السابقة الأبرز في الإخلال بمبدأ المساواة القانونية وهو ما كرسه العهد بمنحه العضوية للدول الدائمة الكبرى كسابقة فيها إخلال واضح بمبدأ المساواة في السيادة ، وهذا وفر السابقة التمييزية التي استند إليها عند إعداد ميثاق هيئة الأمم لتكريس مفهوم الفيتو الجديد الذي جعل عدم المساواة الفعلية

7- The Yalta voting formula substitutes for the rule of complete unanimity of the League Council a system of qualified majority voting in the Security Council. Under this system non-permanent members of the Security Council individually would have no 'veto'. As regards the per-manent members, there is no question under the Yalta formula of investing them with a new right, namely, the right to veto, a right which the permanent members of the League Council always had. The formula proposed for the taking of action in the Security Council by a majority of seven would make the operation of the Council less subject to obstruction than was the case under the League of Nations rule of complete unanimity. - **voir** : << Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments (**China, the UK, the USA and the USSR**) on "The Yalta Formula" on Voting in the Security Council >> , 8 June 1945, (**UNCIO**) [Society of American Archivists](#), 1945, Vol. XI, pp: 710-714.

1- Hans Kochler, << The United Nations Organization and Global Power Politics: The Antagonism between Power and Law and the Future of World Order >>, Chinese -jil, vol 5, N2, 2006 ,P: 325.

٢- محمد العالم الراجحي، المرجع السابق ، ص ٣٩.

حالة قانونية، بحجة عدم التساوي في القدرة على المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين بصفة خاصة وبصفة أعم القدرة المالية والعسكرية التي تحتاجها المنظمة من الدول الأعضاء كركيزة لعملها.

ويذهب جانب من الفقه الدولي أن أصل قاعدة الفيتو في التنظيم الدولي تعود إلى عهد العصبة، ثم تؤكد ذلك في التصريحات والإعلانات التي سبقت صدور ميثاق الأمم المتحدة^(١)، وأن مبدأ الإجماع في عهد العصبة من غير المنازع فيه أنه يتضمن حق الاعتراض (الفيتو)^(٢) وقد شل فيتو الإجماع عمل العصبة وتجلّى على سبيل المثال في فشل العصبة في التصدي للاحتلال الياباني لمنشوريا (الصين) عام ١٩٣١ والاعتداء الإيطالي على الحبشة عام ١٩٣٥.^(٣)

وفي أثناء التحضير لصياغة عهد عصبة الأمم، اضطر الرئيس ويلسون تحت وطأة معارضة الكونغرس والرأي العام الأمريكي إلى تقديم اقتراح تعديلات على مشروع عهد العصبة شملت النواحي التالية:

١- النص صراحة على عدم التعارض بين العهد ومبدأ مونرو^(٤)، والاعتراف بحق الدول الأعضاء في الانسحاب من العصبة والتأكيد على قاعدة الإجماع كقاعدة عامة للتصويت مع استثناءات محصورة في العهد

١- نعيمة عمير، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، المؤسسة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، طبعة ١، الجزائر، ٢٠٠٧، ص: ١٥٧

٢- محمد العالم الزجاجي، المرجع السابق، ص: ٢٠

3- Leland M. Goodrich, op.cit, p: 10.

٤- عدل نص المادة ٢١ من العهد بحيث يصبح ينص: <الاتفاقات الدولية التي تضمن استتباب السلام مثل معاهدات التحكيم والاتفاقات الإقليمية كتصريح مونرو لا تعتبر معارضة لأي نص من نصوص العهد>.

وضمن احترام مبدأ عدم التدخل^(١) ، ويبين لنا مقترح الأخذ بقاعدة الإجماع التي قدمها الرئيس ولسون ، أن فكرة الإجماع الموازية لفكرة الفيتو في عهد عصبة الأمم كرست برغبة أمريكية رغم أن باقي الدول الكبرى والصغرى ترحب بالفكرة إلا أنه كان يمكن الأخذ بقاعدة الأغلبية لولا هذه الرغبة الأمريكية الملحة خاصة وأن فكرة الأغلبية كانت مطروحة للنقاش قبل الحسم الأمريكي .

ورغم تلبية جميع الرغبات إلا أن الانضمام للعصبة لم يتحقق نتيجة المعارضة الشديدة من الكونغرس والرأي العام الأمريكي^(٢) ، ويذكر فقهاء القانون الدولي عدم انضمام الولايات المتحدة الأمريكية إلى العصبة كأحد أسباب فشلها ، وإذا نظرنا إلى نص المادة الخامسة من عهد عصبة الأمم نجدها تقضي بأن القرارات تتخذ كأصل عام بالإجماع وهو المحدد في المسائل المهمة والتي عرفت فقهيًا بالمسائل الموضوعية أما المسائل الإجرائية فيتخذ القرار فيها بالأغلبية^(٣) وهذا لا ينقص من قيمة مبدأ الإجماع ، ذلك أن تحديد طبيعة مسألة ما على أنها إجرائية أو موضوعية يتحدد بالإجماع أيضا ، أي يصنف كمسألة موضوعية مما يعني عدم خروج الأمر عن السيطرة .

١- حسن نافعة ، المرجع السابق ، ص : ٢١ .

٢- رفض مجلس الشيوخ الأمريكي التصديق على عهد العصبة في ١٩ نوفمبر ١٩١٩ بأغلبية ٥٥ صوتا ضد ٣٩ وعندما أعيد طرحه للتصويت رفض بأغلبية ٤٩ ضد ٣٥ صوتا . أنظر : حسن نافعة ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

٣- نص المادة ١/٥ من عهد العصبة : > فيما عدا ما قد ينص عليه صراحة من أحكام مخالفة في هذا العهد أو وفقا لهذه المعاهدة تصدر القرارات في أي اجتماع للجمعية أو للمجلس بموافقة جميع أعضاء العصبة الممثلين في الاجتماع < .

وفي ممارسات الجمعية العامة للعصبة هناك تمييز بين التوصيات والتي تخضع للتصويت بالأغلبية وبين القرارات والتي تخضع لمبدأ الإجماع أي لكل دولة فيتو^(١) ، وحسب ممارسات العصبة فإن الأخذ بمبدأ الأغلبية في توصيات الجمعية العامة للعصبة ذات الطبيعة القانونية الأقل قيمة من القرارات وليس لها قوة إلزامية ، حالة محصورة واستثنائية جدا وهو ما يؤكد هامشية الأخذ بنظام الأغلبية وهيمنة "فيتو" الإجماع في عهد العصبة ، على أنه تستثنى أصوات الدول المتنازعة من مبدأ الإجماع فعليها واجب الامتناع الإجباري^(٢) عن التصويت لأن أصواتها لن تأخذ بعين الاعتبار^(٣) .

فضلا عن الاختصاصات المنفردة لكل من الجمعية والمجلس التي تتخذ بالإجماع ، هناك الاختصاصات المشتركة ، وهي انتخاب قضاة المحكمة الدائمة للعدل^(٤) ، والتصويت على تعديل العهد^(٥)

وتعيين الأمين العام للعصبة^(١) ، فيما كرست استثناءات قانونية تشمل المسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة وقبول الأعضاء الجدد وانتخاب أعضاء

١- محمد مصطفى المغربي ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ .

٣- تجدر الملاحظة هنا أن عهد العصبة فرض الامتناع الإجباري على أطراف النزاع أو الموقف عكس الميثاق الذي فرض الامتناع في حالة النزاع دون ٢ الموقف وفي الفصل السادس دون الفصل السابع حيث متى أدرجت الحالة تحت الفصل السابع زل قيد الامتناع الإجباري مما يجعله مجالا للفيتو .

3 - Jules Basdavant, op.cit, p :324

٤- بمقتضى المادة ٠٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدائمة .

٥- تنص المادة ٢٦/١ من العهد: > تصيح تعديلات هذا الميثاق نافذة بعد التصديق عليها من أعضاء العصبة الذين يتألف المجلس من مندوبيهم وأغلبية أعضاء العصبة الذين تتألف الجمعية من مندوبيهم <

المجلس غير الدائمين بأغلبية الثلثين، وفيما يخص الغياب عن اجتماعات الجمعية والمجلس، فإننا نجد نص المادة ١/٥ من العهد تذكر عبارة "الأعضاء الحاضرون الممثلون في الاجتماع" الذي كرس عرفيا ليشمل قرارات المجلس أيضا، ولا تحسب أصوات أطراف النزاع^(١) أي أن القرارات تصدر بإجماع أصوات الأعضاء الحاضرون والغياب لا يخل بالإجماع^(٢)، وماذا عن الامتناع عن التصويت؟

بخصوص الامتناع عن التصويت فالأصل فيه حسب نصوص العهد هو أنه يعبر عن عدم الرضا عن القرار، وإذا سايرنا هذا المعنى فإن الامتناع عن التصويت يخل بالإجماع ومن ثمة يمكن اعتباره بمثابة فيتو، وقد درجت العصبية على السعي للإجماع بإجراء التعديلات على القرارات لإرضاء الجميع مما أدى لإفراغ الكثير من القرارات من محتواها، على أن الممارسة العملية ساهمت في تليين قاعدة الإجماع مما جعل معنى الامتناع لا ينصرف

١- تنص المادة ٦/٢ من العهد: > يكون أول أمين عام هو الشخص المذكور اسمه في الملحق وبعين الأمين العام بعد ذلك بواسطة المجلس بشرط موافقة أغلبية الجمعية <
٢-رسول حسين الجميلي، مقارنة بين نظام عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة- من ناحية الهيكل والمبادئ والأهداف، المجلة السياسية والدولية، العدد ١٥، السنة ٢٠١٠، العراق، ص: ١٧٥ .

٣- برأي الأستاذ "عبد الكريم علوان" هناك ثلاث صور للإجماع الأولى إجماع كل الدول التي تتألف منها المنظمة والثانية إجماع الدول المشتركة (الحاضرة) في الجلسة والثالثة إجماع الدول المشتركة في التصويت. أنظر: عبد الكريم علوان خضير، = الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الأول (المبادئ العامة)، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص: ١٩٤ .

في بعض الأحيان للفيتو ولا يحول دون صدور القرارات⁽¹⁾ في بعض الحالات القليلة في ممارسات العصبة، ونجد مثال ذلك في امتناع البرتغال عن التصويت في المجلس لمنح مقعد دائم للإتحاد السوفيتي رغم ذلك حصل الإتحاد السوفيتي لاحقا على مقعد دائم⁽²⁾، وبقي مبدأ الإجماع هو الأصل في إتخاذ قرارات العصبة دائما.

وإذا قارنا بين نظام التصويت في عهد العصبة وفق منطوق المادة 1/5 من العهد ونظام التصويت في ميثاق الأمم المتحدة وفق نص المادة 27 من الميثاق بفقراتها الثلاث نجد :

1- مبدأ الإجماع في عهد العصبة يتوافق تماما مع مبدأ "المساواة في السيادة" من حيث انه ممنوح للجميع الدول دائمة وغير الدائمة العضوية في المجلس، والإجماع معمول به سواء في الجمعية العامة أو في المجلس وهذا تماشيا ظاهرا مع مبدأ المساواة في السيادة مع استثناءات قليلة لكنه يعطي حماية للدول الصغرى مساوية لتلك التي تتمتع بها الدول الكبرى في جميع أجهزة العصبة⁽³⁾.

2- إلا أن عهد العصبة احتوى على ممارسة تمييزية فيما يخص امتياز العضوية الدائمة في المجلس الممنوح للدول الكبرى، مما يجعلها تمتع بفيتو دائم على القرارات المهمة التي يتخذها بحكم استحوازه على المهام الرئيسية فيما يخص السلم والأمن الدوليين، بالمقارنة

1- على أن هذا يتم في حالات استثنائية ومحدودة جدا وبقيت قاعدة الإجماع هي القاعدة الرئيسية وهو ما جعل الكثير من الفقهاء يجعلوا من مبدأ الإجماع أحد أسباب فشل العصبة. أنظر: Jules Basdaevant, op.cit, pp :324-326

2 - Ibid, p 324

3- Leland M. Goodrich, op.cit, p: 10.

مع صلاحيات الجمعية العامة في هذا المجال ولا يشاركها في ذلك سوى عدد قليل من الدول الصغرى هم الأعضاء غير الدائمين في المجلس، وهي سابقة تمييزية في التنظيم الدولي، كانت المرجع الذي استند إليه عند تكريس الفيتو في، الميثاق ولم يسبقه إليها أي تنظيم قبل ذلك سواء في المؤتمرات الدولية حيث مبدأ المساواة في السيادة هو السائد أو في المنظمات الإقليمية التي سبقته^(١).

٣- الإجماع في عهد العصبة يشمل الجميع الدول دون إستثناء سواء في الجمعية العامة أو في المجلس يتساوى في ذلك الأعضاء الدائمين وغير الدائمين عكس الفيتو في الميثاق الذي يمنح للأعضاء الدائمين فقط، وبذلك يكون قد عمق الممارسة التمييزية التي سبقه إليها العهد متمثلة في اقتران العضوية الدائمة بإمتياز آخر هو حق الفيتو للأعضاء الدائمين دون الأعضاء غير الدائمين مما يعمق خرق مبدأ المساواة في السيادة وهذا بالمقارنة بين نص المادة ١/٥ من العهد ونص المادة ٢/٢٧ من الميثاق^(٢).

٢- لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة أنظر: محمد مصطفى المغربي ، المرجع السابق، ص ص: ٤٤-٤٩.

٢- تذكر المادة ١/٥ من العهد عبار: > تصدر القرارات في أي اجتماع للجمعية أو للمجلس بموافقة جميع أعضاء العصبة الممثلين في الاجتماع < في حين تشترط المادة ٣/٢٧ لصدور قرارات المجلس أغلبية ٩ أصوات مع شرط إجماع بين الخمس الدائمين دون غيرهم والفرق واضح من حيث المساواة بين الجميع في الأولى والازواجية المعيارية في الثانية وإذا كان مبدأ الإجماع أصاب العصبة بالشلل فإن معيارية الفيتو تدخل الأمم المتحدة في أزمة شرعية خاصة قرارات المجلس وثلل عمله برته.

٤- مفهوم الإجماع في عهد العصبة^(١) أوسع نطاقا من مفهوم الفيتو في الميثاق سواء في نطاقه المادي أي من حيث عدد الدول المتمتعة به أو في نطاقه الموضوعي من حيث القرارات التي يشملها، فرغم تمييز كل من العهد والميثاق بين المسائل الإجرائية والمسائل الموضوعية إلا أننا نجد الميثاق بموجب تصريح الدول الحائزة للفيتو بعد مؤتمر سان فرانسيسكو بخصوص التمييز بين المسائل الإجرائية والموضوعية قد عدد على الأقل وعلى سبيل المثال لا الحصر، المسائل التي تدخل ضمن المواد (٢٨ - ٣٢) على أنها مسائل إجرائية لا يشملها نطاق الفيتو، فضلا عن ما أضافته الممارسة بخصوص الامتناع عن التصويت والغياب عن الجلسات حيث لا يعتبران استعمالا للفيتو عكس المعنى الخريف المقصود في الميثاق، وهو ما يعتبر تضيقا لمجاله في حين نجد هذا بشكل أضيق نطاقا في ممارسات العصبة وفي عهدها^(٢).

أنظر حول مفهوم مبدأ الإجماع في عهد العصبة وعلاقته بالفيتو في ميثاق الأمم المتحدة (أو الصفحة ١٨ أعلاه في الهامش ١):

٢ - Leland M. Goodrich, op.cit, pp:8 -10.

٢- أنظر في هذا إعلان الدول الأربعة الراعية بشأن إجراءات التصويت في مجلس الأمن في:

-DOCUMENTS of the United Nations Conference on International Organization San Francisco 1945, Vol. XI, Commission:3- < **Security Council** >, Published in Cooperation with the Library of Congress 1945- United Nations Information Organizations, London- New York 1945 , p:711-714.- <http://archive.org/stream/documentsoftheun008818mbp/documentsoftheun008818mbp_djvu.txtw >.

الفرع الثالث

تبلور مفهوم الفيتو في مرحلة تأسيس الأمم المتحدة:

كان فشل عصبة الأمم المتحدة في حل الكثير من النزاعات الدولية من بينها على سبيل المثال الاعتداء الإيطالي على الحبشة، ثم تراكم هذا الفشل في منع النزاعات والتي من شملت احتلال اليابان للصين عام ١٩٣٢ واحتلال ألمانيا "لتشيكوسلوفاكيا" العام ١٩٣٧ وضمها "أنشولوسي" و"دانزج" في العام ١٩٣٩ والاحتلال السوفييتي لفنلندا في نفس العام، كل هذه النزاعات كانت مقدمة لإندلاع الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩^(١) وكان لها دلالة على فشل العصبة.

ولقد كان فشل العصبة في أحد المهام الرئيسية التي أنشئت من أجلها وهي مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين، واندلاع الحرب العالمية الثانية دافعا للتفكير من جديد في كيفية إنشاء منظمة جديدة تتلافى أسباب الفشل التي اعترضت مسيرة العصبة، بالاستفادة من النقائص والعيوب التي احتواها عهد العصبة حتى لا يكون مصير المنظمة الجديدة نفس مصير العصبة فهل وفق الآباء المؤسسون لميثاق الأمم المتحدة في الاستفادة من درس العصبة؟

بالتأمل في أسباب فشل العصبة نجد أغلب فقهاء القانون الدولي يدرجون ضمنها أخذ عهد العصبة بمبدأ الإجماع بشكل جامد أدى إلى فشل العصبة في اتخاذ القرارات الحاسمة لحل النزاعات كمهمة جوهرية في حفظ السلم والأمن الدوليين، بما يعني أن الفيتو الذي تملكه جميع

١- إبراهيم احمد شلبي ، التنظيم الدولي - دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٨٤، ص ص: ٢٠٠-٢٠٤ .

الدول صغيرها وكبيرها سواء في الجمعية العامة أو في المجلس بالنسبة للقرارات في المسائل الموضوعية والتي هي صلب النزاع والطريق إلى حله، كل هذا أصاب أجهزة العصبة بالشلل.

وبالنظر في مسيرة التحضير لإنشاء ميثاق الأمم المتحدة من التصريحات والمؤتمرات يتضح كيف تمت معالجة سلبيات نظام عهد العصبة، بحكم أن الإرث التنظيمي للعصبة كان النواة الرئيسية التي انطلق منها لتكوين نظام الأمم المتحدة والتي ورثت العصبة في هيكلها ونظامها، هذا ما سيتم تناوله في هذا الفرع مع التركيز على مسألة إقرار حق الفيتو .

أولاً: سوابق التحضيرات الأولية التي لم تتناول مسألة الفيتو:

بدأت التحضيرات لإنشاء منظمة الأمم المتحدة تتبلور فكرتها منذ اندلاع الحرب العالمية الثانية حيث بدأت تصدر تصريحات وإعلانات تعبر عن ضرورة إنشاء منظمة دولية تخلف عصبة الأمم التي كانت في حكم الزوال منذ اندلاع الحرب، وهذا كمرحلة أولى ثم تبعها مرحلة المؤتمرات الدولية كمرحلة متقدمة شكلت مرحلة تنفيذية للبدء في إنشاء المنظمة الجديدة.

وهكذا يمكن تقسيم مراحل تكوين منظمة الأمم المتحدة إلى مرحلتين مرحلة الإعداد وهي ما تسمى بمرحلة التصريحات الدولية ومرحلة التأسيس وهي ما يسمى بمرحلة المؤتمرات الدولية^(١).

في المرحلة الأولى المسماة بمرحلة الإعداد صدرت عدة إعلانات فردية وتصريحات ثنائية تتناول مسألة إنشاء المنظمة الدولية الجديدة، وهذه

١- الأخصر بن الطاهر، حق الاعتراض (الفيتو) بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق،

المرحلة كانت مبكرة ولم يتناول فيها مسألة الفيتو لأن الفيتو مسألة تفصيلية تدخل ضمن نظام التصويت في مجلس الأمن والتي تم تناولها لاحقا في مرحلة المؤتمرات وهذه التصريحات والإعلانات هي كالتالي:

1- الإعلانات الفردية:

منذ اندلاع الحرب العالمية الثانية صدرت عدة إعلانات من قادة كثير من الدول الكبرى خصوصا تعبر عن الحاجة لإنشاء منظمة دولية تخلف عصبه الأمم وتكون أكثر كفاءة منها في حل النزاعات الدولية، وهذه الإعلانات صدرت أثناء الحرب العالمية الثانية وقد بدى واضحا تأثير الحرب فيها ، حيث كانت كلها تركز على حفظ السلم والأمن الدوليين وحل النزاعات كمهام رئيسية للمنظمة الجديدة، وهذه الإعلانات كانت تشكل بداية التفكير في إنشاء الأمم المتحدة ولذلك لم تتطرق للتفاصيل وكان من السابق لأوانه التطرق لمسألة التصويت في هيكل المنظمة ومن ثمة لم تذكر مسألة الفيتو، ومن هذه الإعلانات والتصريحات:

الخطاب الذي ألقاه الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت أمام الكونغرس الأمريكي في ١٥ ديسمبر ١٩٤١ ودعا فيه إلى ضرورة إقامة تنظيم دولي^(١) جديد قادر على منع الحروب وحل النزاعات بالطرق السلمية ، وكرر روزفلت نفس الدعوة في خطاب موجه إلى مجلس الشيوخ الأمريكي بتاريخ ٠٦ يناير ١٩٤٢ و أيضا من الجانب البريطاني نجد

1- Letters can be found on President Roosevelt's Historic site: the Franklin D. Roosevelt Presidential Library and museum On the website <

<http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/significant.html> >

الخطاب الذي ألقاه رئيس وزراء بريطانيا "ونستون تشرشل" أمام مجلس العموم البريطاني في ٢١ مارس ١٩٤٣^(١).

٣- المقترحات غير الرسمية:

في الفترة التي تلت اندلاع الحرب العالمية الثانية كان الأسبق لطرح فكرة إنشاء منظمة دولية بديلة لعصبة الأمم، هي منظمات وهيئات أكاديمية غير حكومية خاصة في بريطانيا والولايات المتحدة وتطرت هذه النقاشات والأفكار إلى تفاصيل في، نظام المنظمة الجديدة ولا جدال في أن المقترحات الرسمية الأمريكية التي نوقشت في مؤتمر دامبارتون أوكس كانت نتيجة للتلاقح بين الجهود والمقترحات الرسمية وغير الرسمية^(٢) ومن هنا فمسألة الفيتو بشكل أو بآخر كان مصدرها هذه النقاشات واللجان، وطبعاً كان لهذا النقاش دور إيجابي وكبير في إثراء جوانب كثيرة في البنية التنظيمية والقانونية للمنظمة.

٣- التصريحات:

تعددت التصريحات الصادرة عن الدول خاصة الكبرى بشأن إنشاء منظمة الأمم المتحدة خلال فترة الحرب وهذه التصريحات كانت بشكل عام تعبر عن الرغبة والضرورة الملحة لإنشاء منظمة دولية جديدة تكفل حفظ السلم والأمن الدوليين، لكن هذه التصريحات أطلقت أثناء اجتماعات ومؤتمرات ولقاءات كانت تهدف إلى تنسيق وتنظيم جهود الحلفاء في الحرب ولم تكن مخصصة لدراسة مسألة إنشاء المنظمة بشكل مباشر بل تم التطرق إليها بشكل عرضي كضرورة لترتيبات ما

١- إبراهيم أحمد شلبي، المرجع السابق، ص ١٤١.

٢- حسن نافعة، المرجع السابق، ص ١٦٢-١٦٣.

بعد الحرب، لذلك لم يتم التطرق في هذه التصريحات للأمر التفصيلية في نظام المنظمة وبنيتها بل كل ما تم تناوله في هذه التصريحات هو المبادئ العامة التي سوف تقوم عليها المنظمة وكان تحصيل حاصل أن لا تتطرق هذه التصريحات سواء الثنائية أو الجماعية لأمر تفصيلي في إنشاء المنظمة مثل نظام التصويت في أجهزة المنظمة أو الفيتو فهذه مسائل من المنطقي أن تترك إلى المراحل التنفيذية في إنشاء المنظمة متمثلة في المؤتمرات التي عقدت من أجل إنشاء المنظمة وهذه التصريحات هي:

أ- تصريح الأطلنطي:

عقد اجتماع الأطلنطي بين الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت ورئيس الوزراء البريطاني ونستون تشرشل بتاريخ ١٤/٠٨/١٩٤١، وصدر عن الاجتماع تصريح عرف بتصريح الأطلنطي ولم تكن الولايات المتحدة قد دخلت الحرب حينها وتضمن التصريح مبادئ عامة عن المنظمة، منها ضرورة إنشاء نظام دائم للأمن الجماعي و أيضا التأكيد على بعض المبادئ من ضمنها حق تقرير المصير وتحريم اللجوء للقوة مع إشارة إلى ضرورة إنشاء منظمة دولية فعالة^(١)، ولم يتطرق التصريح لأي تفاصيل دقيقة بشأن نظام المنظمة أو عملها ومن ثمة لم يتطرق لمسألة حق الفيتو لا من قريب ولا من بعيد^(٢).

ب- إعلان موسكو:

1- History of the United Nations Charter , < **The Atlantic Charter** > , UN site on the link :
< http://www.un.org/en/aboutun/history/atlantic_charter.shtml > , 13/01/2012.

٢- حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن ، المرجع السابق ، ص: ٦٥

صدر هذا الإعلان بتاريخ ٣٠ أكتوبر ١٩٤٠ في أعقاب اجتماع لوزراء خارجية كل من الإتحاد السوفيتي وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية والصين في موسكو، وخرج المجتمعون بتعهدات مفادها إنشاء منظمة دولية تركز على مبدأ السيادة والعدالة لجميع الشعوب ومما جاء فيه ضرورة إنشاء منظمة دولية عامة تقوم على مبدأ المساواة في السيادة وتكون مفتوحة العضوية لجميع الدول كبيرها وصغيرها^(١)، ولم يغص هذا الاجتماع في التفاصيل البنوية التنظيمية أيضا وأمر فقط بمبادئ عامة أيضا لم يطرق مسألة الفيتو.

ج- تصريح الأمم المتحدة:

صدر هذا التصريح بواشنطن ويعرف أيضا بتصريح واشنطن وتضمن هذا التصريح اقتراح اسم الأمم المتحدة وقد صدر بتاريخ الأول من جانفي ١٩٤٢،^(٢) بعد دخول الولايات المتحدة الأمريكية الحرب، وحضره كل من بريطانيا والإتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية والصين وممثلي ٢٢ دولة أخرى، وقد تضمن عدة مبادئ عامة منها رفض أي توسع إقليمي أو غير إقليمي، حق الشعوب في اختيار حكوماتها ونظامها، تحقيق التعاون الاقتصادي وتنظيم السلم والأمن الدوليين، وضرورة الامتناع عن

1- History of the United Nations Charter , <Moscow and Teheran Conferences> , UN site on the link: <<http://www.un.org/en/aboutun/history/moscowteheran.shtml>> , 13/01/2012.

١- تاريخ ميثاق الأمم المتحدة، (إعلان الأمم المتحدة)، على موقع الأمم المتحدة، الرابط: <http://www.un.org/ar/aboutun/history/charter_history.shtml> , 13/01/2012.

استعمال القوة^(١) ولم يتطرق لأية مسائل تفصيلية بشأن نظام وبنية المنظمة المرغوب في إنشائها ومن ثمة خلى من أية إشارة لمسألة الفيتو.

د- تصريح طهران:

انعقد اجتماع بين كل من ستالين وروزفلت وتشرشل في ١ ديسمبر ١٩٤٣، وتطرق لمسائل تتعلق بمسار الحرب^٢ مثل الخطط النهائية للهجوم على ألمانيا ودور تركيا في الحرب وغيرها، أما بخصوص المنظمة الجديدة المزمع إنشائها فتم التأكيد على ضرورة إقامة نظام عام للسلام الدولي ترضاه غالبية شعوب المعمورة ويجنب العالم ويلات الحروب^٣، وسيطر موضوع الحرب الجارية أو زارها على الساحة ولم يترك مجال للخوض في أمر المنظمة الدولية وتم تأجيله لوقت لاحق.

- ثانيا: مرحلة المؤتمرات وتناول مسألة حق الفيتو:

كانت مرحلة الإعداد وما جاء فيها من تصريحات وإعلانات بمثابة التمهيد للمرحلة التنفيذية لإنشاء المنظمة وهي مرحلة المؤتمرات الخاصة بإنشاء المنظمة الدولية، وفي هذه المرحلة بدأ تناول التفاصيل ووجهات النظر بشأن إنشاء المنظمة الجديد بشكل مفصل وكان الأطراف الفاعلون في هذه المرحلة هم بشكل خاص الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد

١- إبراهيم احمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص: ١٤٥-١٤٦.

٢- عبد الكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي العام- الكتاب الرابع المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ١٩٩٨، ص: ٨٠.

٣- إبراهيم احمد شلبي، أصول التنظيم الدولي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٨٥، ص: ١٥٦.

السوفيتي وبريطانيا ، وكان هناك من البداية تطابق في وجهات النظر بين بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية فيما كان للإتحاد السوفيتي موقف منفرد ، أما فرنسا فكانت تحت الاحتلال الألماني وكان موقفها ضعيف نتيجة لذلك وغابت عن بعض المؤتمرات ولكنها شاركت في مؤتمر سان فرانسيسكو لاحقا ، أما الصين فشاركت منذ مؤتمر دمبارتون أوكس ولكن قوة تأثيرها لم تكن قوية بحجم يوازي موقف ثلاثي الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا والإتحاد السوفيتي ، وكان واضحا أنه هناك حلف بين بريطانيا والولايات المتحدة وبقية موقف الإتحاد السوفيتي معزولا في ظل غياب فرنسا وضعف موقف الصين ، فكيف سارت هذه المؤتمرات ومن هم الفاعلون؟

أ - مؤتمر دمبارتون أوكس^(١) :

دعت الولايات المتحدة إلى عقد مؤتمر في ٠٧ أكتوبر ١٩٤٤، من أجل التشاور لإنشاء منظمة دولية تحل محل العصبة ودعي لهذا المؤتمر كل من الإتحاد السوفيتي والصين وبريطانيا^(٢)، وكان الإتحاد السوفيتي حينها لم يعلن الحرب على اليابان بعد ورغبة منه في تبني موقف محايد لم يجتمع مع ممثلي الصين التي كانت في حالة حرب مع اليابان، وهنا توجب عقد المؤتمر على مرحلتين الأولى من ٢١ أوت حتى ٢٨ سبتمبر ١٩٤٤ واجتمع فيها ممثلو الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وإنجلترا، ثم أعقبها مرحلة ثانية في الفترة من ٢٩ سبتمبر إلى ٠٧ أكتوبر ١٩٤٤ واجتمع فيها ممثلو كل من الولايات المتحدة وبريطانيا ، مع ممثلو كل من الإتحاد السوفيتي والصين^(٣) كلا على حدا بشكل منفرد ، وفي مؤتمر دمبارتون

١- تطرقت مقترحات دمبارتون أوكس إلى إنشاء الجمعية العامة كجهاز تداول عام ومحكمة العدل الدولية للفصل في النزاعات ذات الطبيعة القانونية فيما يتولى مجلس الأمن الفصل في النزاعات السياسية سواء بالطرق السلمية كما له (اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لتنفيذ قراراته). أنظر في هذا

:

- Amos J. Peaslee, < The Dumbarton Oaks Proposal >, Fordham Law Review. 55 , Vol.14,NO.1 (1945), USA ,pp 56-57- Available at:<<http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol14/iss1/4>>, 22/12/2012.

2 - History of the United Nations Charter , <Dumbarton Oaks and Yalta> , UN site on the link : <http://www.un.org/en/aboutun/history/sanfrancisco_conference.shtml> , 10/01/2012.

٣- خليل حسين، التنظيم الدولي - النظرية العامة والمنظمات الدولية، الطبعة الأولى، دار المنهل، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٢٢٧.

أوكس تمت صياغة أول مخطط تفصيلي للمنظمة التي سوف تحل محل عصابة الأمم^(١).

ويمكن اعتبار مؤتمر دمبارتون أوكس بمثابة دخول في مرحلة الحسم لإنشاء الأمم المتحدة حيث اقترحت الولايات المتحدة أن يتم تبادل المقترحات والمشروعات الأولية التي تمت صياغتها من طرف الدول كلا على حدا، وأيضا اقترحت الولايات المتحدة أن تتفق الدول الكبرى أولا حول الخطوط العريضة للمنظمة وفي هذا الإطار تم تبادل المقترحات التي صاغتتها كل دولة بشكل رسمي وبعدها قامت الولايات المتحدة بتوجيه الدعوة لكل من الاتحاد السوفيتي وبريطانيا والصين لحضور مؤتمر "دمبارتون أوكس" المزمع عقده في أوت ١٩٤٤^(٢).

وبخصوص مسألة حق الفيتو فإنه تم تبادل وجهات النظر بخصوصها قبل انعقاد مؤتمر دمبارتون أوكس بين الدول الأربعة، خصوصا الثلاثي بريطانيا والولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي، بل وكان محل مناقشات سرية في واشنطن بين الدول الأربعة^(٣)، والاتجاه العام لوجهات النظر بين الدول الكبرى هو ضرورة تمتعها بحق الفيتو والاختلاف كان حول التفاصيل فقط، و كان هناك تقارب بين وجهتي نظر كل من بريطانيا والولايات المتحدة في حين انفرد الموقف السوفيتي، أما موقف الصين فكان أكثر ميلا للموقف البريطاني الأمريكي نظرا لعدم وجود

١- وقد مثل الولايات المتحدة نائب وزير الخارجية "إدوارد ستينيس" وعن الاتحاد السوفيتي "أندريه غروميكو" السفير وترأس الوفد البريطاني نائب وزير الخارجية ومثل الصين السيد "كو" (V. K. Wellington Koo) سفير الصين لدى بريطانيا.

٢- حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن ، المرجع السابق، ص ٦٧ .
3- Jules Basdaevant , op.cit , p 321

موقف صيني مستقل وقوي من جهة، ومن جهة ثانية نظرا لجمود العلاقات مع الاتحاد السوفيتي الذي لم يؤيدا موقف الصين في الحرب مع اليابان وفضل اتخاذ موقف محايد إلى حين.

وفي مؤتمر ديمبارتون أوكس تم الاتفاق على مسائل هي أهداف المنظمة ومبادئها العامة والتي دونت في الفصلين الأول والثاني من نص مقترحات ديمبارتون أوكس ومسألة العضوية الدائمة في مجلس الأمن للدول الخمسة، ورغم عدم حضور فرنسا للمؤتمر إلا أنه تم الاتفاق على ضمها للأعضاء الدائمين في المجلس^(١)، أيضا تم تحديد الهيكل العام للمنظمة بأجهزته المختلفة من مجلس وجمعية ومجلس اقتصادي واجتماعي ومحكمة العدل الدولية وتوزيع الاختصاصات بينها وبم يتم الإشارة لمجلس الوصاية^(٢)، وقد يكون هذا راجع لموقف الولايات المتحدة التي ما فتت تعلن تأييدها لحق تقرير المصير لكل الشعوب وأيضا تقبل الاتحاد السوفيتي للفكرة مما عزل موقف الدولة الاستعمارية الوحيدة حينها بريطانيا.

وإذا عدنا إلى مسألة الفيتو في أثناء انعقاد المؤتمر فإنها كانت من أهم نقاط الخلاف ضمن نظام التصويت في مجلس الأمن ككل التي تركت لمؤتمر يالطا^(٣)، فالإتحاد السوفيتي كان يصر أن يكون حق الفيتو المتفق

1- The Dumbarton Oaks Conference Documents, the literal text of the Dumbarton Oaks Proposals ,published on the websit of the Ministry of Foreign Affairs Australian, Direct link to the Document:<<http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/d30d79e4ab5621f9ca256c860012aaad0953a3fc06fca256b7e002c07ba?OpenDocument63c0d/>>, 21/11/2011.

٢- حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن ،المرجع السابق، ص ٦٨.

- محمد سامي عبد الحميد ،التنظيم الدولي - الجماعة الدولية والأمم المتحدة، الطبعة

السادسة ، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٠، ص: ٣.٤٦

عليه للدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن مطلقا في جميع المسائل الإجرائية والموضوعية في أي مسألة تطرح على مجلس الأمن، في حين كان موقف الدول الثلاث الأخرى يذهب إلى قصر الفيتو في المسائل الإجرائية دون الموضوعية^(١)، ويبدو أن الدافع من وراء هذا الموقف السوفيتي هو استشراف مبكر لموقعه داخل المنظمة الجديدة، من حيث أن تحالف الحرب قد لا يذهب بعيدا ولذلك وجب الاحتياط لما بعد الحرب، وعليه يجب التمسك بسلاح الفيتو في وجه تكتل بريطاني أمريكي بدأت ملامحه تظهر للوجود من خلال تنسيق المواقف، وكان من الواضح أن فرنسا ستكون اقرب للحلف الأمريكي البريطاني وأبعد عن الاتحاد السوفيتي نظرا للاختلاف الإيديولوجي فلا يمكن لدولة رأسمالية أن تكون حليفة لدولة ماركسية وبالتالي فالأقرب هو تشكيل حلف بريطاني أمريكي فرنسي ومن ثم تمسك السوفيات بتوسيع سلطة الفيتو^(٢).

ذهبت الدول الثلاث إلى أنه لا يحق للدولة الدائمة العضوية في مجلس الأمن استعمال الفيتو إلا إذا كانت المسألة تمسها بشكل مباشر^(٣)، ويبدو أن هذا كان اقرب لوجهة النظر البريطانية أكثر منه لوجهة النظر الأمريكية، حيث يعتبر موقف بريطانيا من الفيتو أكثر اعتدالا من الموقف الأمريكي والسوفيتي وسيظهر ذلك في مؤتمر يالطا وسان فرانسيسكو حيث أن المواقف التي عبر عنها المفاوضون البريطانيون أميل

١- حسن نافعة ، الأمم المتحدة في نصف قرن ، المرجع السابق ، ص:٦٨

٢- أما النقاط الأخرى محل الخلاف فكانت مسألة وضع قوات عسكرية تحت تصرف المجلس وعضوية جمهوريات الاتحاد السوفيتي وطبيعة محكمة العدل الدولية، والترتيبات المتعلقة بالمرحلة الانتقالية وتصفية أعمال العصبة.

٣- إبراهيم أحمد شلبي ، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ١٥٠.

نوعا ما إلى تضييق مجال الفيتو، أيضا الرأي العام البريطاني كان منتقدا للفيتو خاصة من قبل المنظمات غير الحكومية وشخصيات المجتمع المدني حينها وهو ما اثر قليلا على الموقف البريطاني وان بقت بريطانيا مستميتة في التمسك بالفيتو بالتنسيق مع الولايات المتحدة الأمريكية .

وإذا أردنا الغوص فيما تضمنته مقترحات دمبارتون أوكس بخصوص مجلس الأمن عموما فنجدها تناولت ذلك في الفصل السادس من هذه المقترحات والمعنون ب: "مجلس الأمن" في الفرع الأول تناولت مسألة تكوين المجلس وحددته بإحدى عشر عضوا وذكر الأعضاء الدائمون بأسمائهم وباقي الأعضاء غير الدائمين حددت طريقة انتخابهم من طرف الجمعية العامة ومدة عهدهم، والنص على أنه يعهد لمجلس الأمن بالمهام الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين أيضا تم النص على أن المجلس يتصرف وفق مبادئ ومقاصد الأمم المتحدة ومسألة إشراف المجلس على مراقبة التسلح، وإلزام الدول أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات المجلس، وفي الفرع (ج) من الفصل السادس من هذه المقترحات والمخصص لنظام التصويت في المجلس فقد دونت الملاحظة التالية "مسألة إجراءات التصويت في مجلس الأمن لا تزال قيد النظر"⁽¹⁾، وهو ما يبين أن مسألة الفيتو قد طرحت للنقاش لكن لم يتم التوصل لاتفاق بشأنها.

١- جاء الفصل السادس الفرع (c) من مقترحات دمبارتون أوكس حرفيا كمايلي :

- Section C VOTING

(Note-The question of voting procedure in the Security Council is Still Under Consideration.)

(ملاحظة - مسألة إجراءات التصويت في مجلس الأمن لا تزال قيد النظر.) وهو ما يبين

=

أن مسألة الفيتو قد طرحت للنقاش لكن لم

=يتم التوصل لإتفاق بشأنها وعليه تم تأجيلها إلى مؤتمر يالطا ،أما بخصوص مجلس الأمن عموما فقد تحدث الفرع (A) من الفصل لسادس عن العضوية في المجلس وسمى الأعضاء الدائمين الثلاثة على أن تضاف إليهم لاحقا فرنسا والصين وحدد أيضا طريقة انتخاب الأعضاء غير الدائمين ومدة عهدهم ،وأما بخصوص الفرع (D) جاء في المقترحات النص الحرفي التالي:

-CHAPTER VI

-THE SECURITY COUNCIL PROCEDURE

- **Section D**

1. The Security Council should be so organized as to be able to function continuously and each state member of the Security Council should be permanently represented at the headquarters of the Organization. It may hold meetings at such other places as in its judgment may best facilitate its work. There should be periodic meetings at which each state member of the Security Council could if it so desired, be represented by a member of the government or some other special representative.
2. The Security Council should be empowered to set up such bodies or agencies as it may deem necessary for the performance of its functions including regional subcommittees of the Military Staff Committee.
3. The Security Council should adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President.
4. Any member of the Organization should participate in the discussion of any question brought before the Security Council whenever the Security Council considers that the interests of that member of the Organization are specially affected.
5. Any member of the Organization not having a seat on the Security Council and any state not a member of the Organization, if it is a party to a dispute under consideration by the Security Council, should be invited to participate in the discussion relating to the dispute.

-Voir:the Dumbarton oaks conference documents, the literal text of the Dumbarton oaks proposals ,op.cit, chapter VI, section : A- B-C- D.

ب- أعمال مؤتمر دمباراتون أوكس:

- تم في دمباراتون أوكس تبادل التقارير التي أعدتها على الصعيد الوطني كل حكومة عقب مؤتمر موسكو وعهد إلى اللجنة التوجيهية بمهمة التوصل إلى اتفاق على القضايا الموضوعية الرئيسية وتولي فريق صياغة مشترك إعداد نص مشروع تقره تلك المفاوضات ويكون على هيئة معاهدة وأصبحت الوثيقة الختامية التي أعدت في هذا المؤتمر وصدرت في ٩ أكتوبر ١٩٤٤ تعرف بإسم "مقترحات لإنشاء منظمة دولية" وباتت هذه الوثيقة تشكل نواة العمل الأولية في مؤتمر سان فرانسيسكو لاحقاً^(١)، والتي نقحت في يالطا بإضافة المسائل العالقة من ضمنها نظام التصويت في مجلس الأمن وحق الفيتو تحديداً.

وبعد فشل مؤتمر دمباراتون أوكس في التوصل على اتفاق بشأن نظام التصويت في مجلس الأمن أجرت الولايات المتحدة عدة مراسلات مع شركائها الكبار أصرت فيها على ضرورة منح الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن حق الفيتو لمواجهة أي قرار باستخدام القوة أو تطبيق أو فرض عقوبات عليها، وقدمت هذا كشرط لمشاركتها في المنظمة وهو ما عبر

١- لتفاصيل وافية حول نظام المؤتمر وسير أعماله والأعمال التحضيرية للميثاق. أنظر: مكتبة الأمم المتحدة السمعية البصرية، دراسة بعنوان: <<ميثاق الأمم المتحدة>>، منشور: على موقع مكتبة الأمم المتحدة السمعية البصرية: www.un.org/law/avl/، الرابط المباشر >، http://unraty.un.org/cod/avl/pdf/ha/cun_ph، بتاريخ ٢٠/٠٣/٢٠١٢، ص: ١-٥ <http://a.pdf>

عنه وزير الخارجية الأمريكي (كورديل هال)^(١) بأن مشروع الفيتو شرط أساسي لمشاركة الولايات المتحدة في المنظمة^(٢) وهذه الوقائع تبين مدى الإصرار الأمريكي على التثبيت بحق الفيتو، وواصلت على نفس الإصرار في مؤتمر يالطا وسان فرانسيسكو.

في هذا الاتجاه كانت الولايات المتحدة الأمريكية أرسلت عن طريق وزارة الخارجية في ١٨ يوليو ١٩٤٤ مذكرة إلى بريطانيا والاتحاد السوفيتي تتضمن مقترحات دمبارتون أوكس والتي تنسب إلى «سمنر ويلز» وكيل وزارة الخارجية، والغرض من ذلك هو التوصل لإتفاق دبلوماسي بين الدول الثلاث بعيدا عن الأنظار قبيل انعقاد المؤتمر، وكان المشروع الأمريكي يقترح أن تتخذ قرارات المجلس بأغلبية الثلثين من بينها أصوات الخمس الدائمين مجتمعة أي إجماع الأعضاء الدائمين^(٣)، وكما يتضح من نص مقترحات دمبارتون أوكس فإن مسألة الفيتو بقيت محل خلاف وهذا راجع للموقف السوفيتي الذي كان بدوره يرمي إلى توسيع نطاق الفيتو إلى جميع المسائل وجعله مطلقا من أي قيد، في ظل توافق الموقف البريطاني الأمريكي، وهو ما أدى إلى تبلور موقف ثابت مفاده إجماع الخمس الدائمين في المجلس يضاف إليه ما يكمل أغلبية الثلثين من باقي الأعضاء غير الدائمين وهو أصل الأغلبية الموصوفة التي أخذ بها في سان فرانسيسكو من حيث حجم الأغلبية المطلوبة في مجلس الأمن.

١- كورديل هال مسؤول ودبلوماسي أمريكي مرموق تولى حقيبة وزارة الخارجية الأمريكية في الفترة من مارس ١٩٣٣ إلى نوفمبر ١٩٤٤ نال سنة ١٩٤٥ جائزة نوبل للسلام نظير جهوده في تأسيس الأمم المتحدة.

٢- الأخضر بن الطاهر، حق الاعتراض بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: ١٧.

٣- محمد العالم الراجحي، المرجع السابق، ص: ٦٠-٦١

وعند التأمل في ما خرجت به مقترحات دمبارتون أو كس تسجل

الملاحظات التالية:

- كان هناك توافق شبه تام بين وجهة النظر الأمريكية والبريطانية إلا أن وجهة النظر الأمريكية كانت أكثر رغبة في توسيع نطاق الفيتو فيما كانت بريطانيا لأكثر الدول الكبرى قبولاً لوضع حدود معينة لنطاق الفيتو مثل وجوب امتناع الدولة الطرف في النزاع عن التصويت مما يعني حرمانها من الفيتو.
- كان الموقف السوفيتي متعارض مع الموقف البريطاني خاصة في مسألة امتناع الدولة الطرف في النزاع¹، يضاف إلى ذلك الخلاف السوفيتي مع كل من بريطانيا والولايات المتحدة حول مسألة تحديد نطاق الفيتو في المسائل الإجرائية في حين نادى الإتحاد السوفيتي بإطلاق سلطة الفيتو.
- طرحت مسألة الفيتو للنقاش في مؤتمر دمبارتون أو كس ولكن الخلاف السابق ذكره جعل المؤتمرين يؤجلونه لمؤتمر يالطا أملاً في التوصل لحل وسط.
- لم يكن الموقف الصيني بارزاً ولا مؤثراً بل بدت الصين معزولة وتابعة للموقف الأمريكي البريطاني، في ظل القطيعة مع الإتحاد السوفيتي نتيجة لموقفه من الحرب مع اليابان، لذلك لم يلتقي الوفد الصيني مع الوفد السوفيتي في المؤتمر وهذا بطلب سوفيتي للحفاظ على موقفه المحايد في الحرب الصينية اليابانية .

١- الأخضر بن الطاهر، حق الاعتراض بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: ١٧

- كانت فرنسا الغائب الكبير عن مؤتمر دمبارتون أوكس وهذا نتيجة لاحتلال الألماني وانشغال حكومتها الحرة بمسألة التحرر الوطني، وأيضا تذر فرنسي نتيجة عدم التشاور معها ودعوتها للمؤتمر عن طريق حكومتها الحرة في لندن .
- بدا الموقف السوفيتي أكثر صلابة وتقردا وتمسكا بالفيتو وتوسيع نطاقه ثم يليه الموقف الأمريكي.
- قدمت الحكومة الأمريكية مشروع نص خاص في مذكرة لوزارة الخارجية الأمريكية قدم لكل من بريطانيا والإتحاد السوفيتي وهذا المشروع يمكن اعتباره الأصل المباشر للمادة ٢٧ بتفاصيلها المتعلقة بإمتناع الدولة الطرف في النزاع عن التصويت وهو الموقف البريطاني، بينما بقي المقترح السوفيتي في التمسك بحق النقض دون تحفظ متى تعلق الأمر بالإجراءات القسرية، وهذا المشروع أضيفت له تنقيحات سوفيتية وبريطانية وقدم لمؤتمر يالطا^١، وهو في الحقيقة تلبية جزئية للمقترح السوفيتي الذي كان يناهز بإطلاق سلطة الفيتو في المسائل الإجرائية أو الموضوعية دون قيد أو شرط حيث تمت الصياغة الحالية للفيتو في الميثاق وفقا لنص المادة ٢٧.
- لعبت مؤسسات وهيئات وشخصيات قانونية وجامعات خصوصا في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا دورا في هذه النقاشات والاقترحات ساهمت بشكل معين في بلورة نظام الأمم المتحدة عموما ونظام الفيتو^٢ إلى حد ما حيث اختلفت وجهات النظر بين مؤيد للفيتو

١- المرجع نفسه، ص ص: ١٩-١٨ .

٢- حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، ص ص : ٦٠-٦١

ومنتقد له نظرا لسمعة الفيتو في الأنظمة القانونية الداخلية كآلية منافية للديمقراطية وهو معروف في الأنظمة الدستورية الأنجلو سكسونية.

ب- مؤتمر يالطا Yalta:

فرض مسار الحرب أن يلتقي الحلفاء في مؤتمرات ولقاءات من أجل تنسيق مجهود الحرب ومعالجة مستجداتها من جهة ومن جهة ثانية دراسة أمر التنظيم الدولي المزمع إنشاؤه سيما بعد الأشواط التي تم قطعها في هذا الاتجاه، ففي مؤتمر دمبارتون وكس أجلت أمور كثيرة بشأن المنظمة ووجب تداركها في مؤتمر لاحق هذا فضلا عن التطورات الكبيرة التي عرفها مسار الحرب.

تقرر عقد مؤتمر في مدينة يالطا في شبه جزيرة القرم بالإتحاد السوفيتي وحدد له تاريخ الفترة من ٠٤ إلى ١١ فبراير ١٩٤٥ بين كل من روزفلت وستالين وتشرشل في وقت اقتربت جيوش الحلفاء من نهر الراين وشق الجيش الأحمر طريقه في أوروبا الشرقية وفي ألمانيا نفسها^(١) وبخصوص المسائل التي تم تناولها في هذا المؤتمر فقد شملت مسألة المنظمة الدولية ومسائل عسكرية، وتم تناول المسائل العالقة بشأن حق الفيتو، وتم تسويق حق الفيتو إعلاميا من طرف الدول الثلاث على أنه وسيلة لإزالة بعض

١- شملت المسائل العسكرية تقاسم مناطق النفوذ في إطار اتفاقات سرية ومعلنة خاصة بين ستالين وتشرشل. أنضر: أحمد إبراهيم شلبي، أصول التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ١٥١ وما بعدها. إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص: ١٥٠-١٥١.

الوضعيات التي يمكن أن تعرض مصالح دولهم للخطر^١، وجاء أحكام الفصل السادس الفرع (ج) من اتفاقات يالطا كما يلي:

(ج) - التصويت:

- (١) - لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد.
- (٢) - تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة سبعة من أعضائه.
- (٣) - تصدر قرارات مجلس الأمن بشأن جميع المسائل الأخرى بموافقة سبعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة.

تم أيضا النص على وجوب امتناع العضو الدائم عن التصويت في المسائل التي تخص الحل السلمي للمنازعات وأيضا في الحلول السلمية التي تقرضها المنظمات الإقليمية و هذا يتطابق مع النص الحالي في الميثاق للمادة ٢٧ تماما^(٢)، وهو ما جعل فقهاء القانون الدولي يطلقوا تسمية صيغة يالطا على النص الحالي للمادة ٢٧ (Yalta Formula) ومن ثمة كانت الأساس لحق الفيتو^(٣)، وهنا يكون الأمر واضح لا لبس فيه أن صياغة المادة ٢٧ ومن ثمة إقرار حق الفيتو كان بإرادة كاملة وتامة من الدول الثلاث تحديدا الولايات المتحدة وبريطانيا والإتحاد السوفيتي ثم بمشاركة صينية

١ - الأخضر بن الطاهر، المرجع السابق، ص: ١٨ . ١

2 - Yalta Conference Documents, Protocol of Proceedings of Crimea Conference , text protocol issued by the Conference on the (UN), is published on the website , Lillian Goldman Law Library, , Direct link to the document, <http://avalon.law.yale.edu/wwii/yalta.asp>, 12/04/2012.

٢- أحمد إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٣٠١

من قبل في دمبارتون أوكس ومواقفه لاحقة من فرنسا ، وأن رغبة الدول الثلاث كرست في الميثاق لاحقا كاملة غير منقوصة ولم يطلها أي تعديل بدليل أن نص المادة ٢٧ لا يزال بصيغة يالطا ماعدا ما لحقه من تعديل من حيث زيادة عدد أعضاء المجلس ومن ثم تغير الحجم المطلوب للأغلبية الموصوفة^(١).

ما يمكن ملاحظته في مؤتمر يالطا هو أن الإتحاد السوفيتي حقق شبه انتصار بخصوص مسألة الفيتو ، حيث تغلب الموقف السوفيتي على الموقف البريطاني من خلال الإبقاء على مجال الفيتو واسعا ، رغم نجاح بريطانيا بمؤازرة أمريكية في فرض قيد وجوب امتناع الدولة الطرف في النزاع في المسائل التي تخص الحلول السلمية للنزاعات ونجاح السوفيات في إبقاء الفيتو مطلقا عندما يتعلق الأمر بفرض الحلول القسرية^(٢)، وأيضا تم تجسيد وجهة النظر الأمريكية وبريطانية بخصوص إخراج المسائل الإجرائية من دائرة الفيتو وقصره على المسائل الموضوعية وهذا ما يستخلص من الفصل السادس من نص اتفاقات يالطا سالف الذكر^(٣).

عموما يمكن إجمال ما خلص إليه المؤتمر بخصوص المنظمة الجديدة في التالي :

١- عدل نص المادة ٢٧ من حيث حجم الأغلبية اللازمة لصدور القرار بعد زيادة عدد أعضاء المجلس إلى ١٥ عضوا حيث صار النصاب تسعة أصوات من أصل ١٥ صوتا بدل سبعة من أصل ١١ صوتا وهذا تماشيا مع زيادة عدد أعضاء المنظمة
2 - Yalta Conference Documents, Protocol of Proceedigs of Crimea Confernce, op.cit.

٣ - أحمد إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي ، مرجع سابق، ص ١٥٢

١- حل مسألة التصويت في مجلس الأمن بإقرار نظام الفيتو في شكل إجماع الدول الخمس الكبرى في اتخاذ القرارات دون غيرها من باقي الأعضاء غير الدائمين في المجلس.

٢- الحسم بشكل نهائي في انتماء الدول الثلاث الولايات المتحدة وبريطانيا والإتحاد السوفيتي للمنظمة الجديدة مع توجيه الدعوة لكل من فرنسا والصين للإنضمام لنادي الدول الكبرى الدائمة العضوية في مجلس الأمن^(١).

٣- الدعوة إلى عقد مؤتمر تأسيسي لإقرار ميثاق الأمم المتحدة في ٢٥ أبريل ١٩٤٥ في سان فرانسيسكو على أساس مقترحات دمباراتون أوكس وما أضافته إليها تنقيحات مؤتمر يالطا^(٢).

وفي هذا المؤتمر أيضا تم دعوة فرنسا والصين للاشتراك في الدعوة للمؤتمر المزمع عقده في سان فرانسيسكو، إلا أن فرنسا اعتذرت أن تكون من ضمن الدول الموجهة للدعوة وبررت فرنسا رفضها الاشتراك في توجيه الدعوة لعقد مؤتمر سان فرانسيسكو بأنها لا تريد أن تتحمل تبعات الدعوة لعمل لم تشترك فيه فعليا^(٣)، والملاحظ أنه في الحين الذي لم تشارك الصين في صياغة الفيتو في يالطا وهذا راجع ظروف الحرب ثم أن الصين من الناحية الواقعية لميزان القوى في ذلك الحين لم تكن تملك مقومات الدول الكبرى الثلاث وإنما تم اختيارها من أجل إيجاد ممثل لأسيا بحجم الصين البشري لإضفاء الطابع العالمي للمنظمة، ومن جهة

١- الراجحي محمد العالم، المرجع السابق، ص ص : ٦٥.٦٦

٢- خليل حسين، المرجع السابق، ص ٢٢٩

٣- الراجحي محمد العالم، المرجع السابق، ص: ٢٠

أخرى كان اعتذار فرنسا عن الاشتراك في توجيه الدعوة لعقد مؤتمر سان فرانسيسكو دلالة واضحة لتهميش الدور الفرنسي وتذمر حكومة فرنسا الحرة الكبير من جراء ذلك.

وحددت في مؤتمر يالطا الأمم (الدول) التي سوف تدعى لحضور مؤتمر سان فرانسيسكو ونص الدعوة التي سوف توجه لها ، وكان ذلك بالاتفاق بين الدول الثلاث بريطانيا والولايات المتحدة والإتحاد السوفيتي، في حين أصرت فرنسا على أنها لم تشارك في صياغة مقترحات ديمارتون أوكس وبعدها صياغة يالطا وأنه هناك من المسائل ما لا يعكس وجهة نظرها ولا توافق عليها وقبلت فرنسا المشاركة كدولة مدعوة وطالبت بحقها في الدعوة لتعديل ما لا توافق عليه من مقترحات⁽¹⁾ ديمارتون أوكس، وهو ما يبين الانشقاق الحاصل داخل معسكر الخمس الكبار بسبب تهميش الدور الفرنسي من جهة ومن جهة ثانية بسبب النزعة الفرنسية التقليدية التي ترمي إلى اتخاذ موقف الوسيط بين الدول الكبرى والصغرى لتعزيز دورها على الساحة الدولية وكانت فرنسا فيما يخص إجراءات التصويت في مجلس الأمن ترمي لخلق توازن بين الأعضاء الخمسة الدائمين والدول الصغرى⁽²⁾، وهو ما لم يتحقق وهذا لا يعني أن فرنسا كانت تريد التخلي عن الفيتو بل كانت متمسكة به.

1-8e Conférence internationale des éditeurs de documents diplomatiques des états et de l'ONU , 01/01/2008, édité par Gabriel Robin-:Georges Hnre Sutuou,«< la France et la Création de l'ONU 1944-1946>>, p :23.- **publé sur le lien :** <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/ONU-gh-soutu.pdf>>, 20/01/2012.

2 - Ibid , p :2.

ج - مؤتمر سان فرانسيسكو:

بعد القرارات التي خرج بها مؤتمر يالطا والتي من ضمنها الدعوة لعقد مؤتمر تأسيس الأمم المتحدة تم في ٢٥ أبريل ١٩٤٥ عقد مؤتمر سان فرانسيسكو بحضور ٥١ دولة هي الدول الداعية الأربع وهي الصين الولايات المتحدة والإتحاد السوفيتي وبريطانيا، مع الدول التي وقعت تصريح الأمم المتحدة وأعلنت الحرب على دول المحور قبل أول مارس ١٩٤٥^(١) وفي مسار المؤتمر لعبت الدول الداعية لعقد المؤتمر وتحديدًا الثلاثي الإتحاد السوفيتي والولايات المتحدة وبريطانيا وبشكل أقل فرنسا ثم الصين دورا محوريا في إخراج الصيغة النهائية للميثاق عموما والاستماتة في الدفاع الامتيازات الهامة التي تم ترسيمها في يالطا فيما بينهم والتي على رأسها العضوية الدائمة في المجلس وحق الفيتو^(٢)، وحاز هذا الأخير على نصيب من الانتقادات بل والهجوم العنيف من الدول الأخرى .

1- دور نظام المؤتمر وسير أعماله في تكريس رؤية الدول الكبرى بشأن حق الفيتو:

كان أول ما قام به المؤتمر هو تشكيل بناء تنظيمي للمؤتمر يتيح تنسيق وتنظيم أعماله إلا أنه ومن البداية حبك نظام المؤتمر بحيث يكون للدول الكبرى المهام الرئيسية، وبذلك تولت رئاسة لجانه الرئيسية ، حيث إنضردت الدول الراعية للمؤتمر برئاسة اللجان الإستراتيجية مثل اللجنة التوجيهية التي ضمت الدول الأربع، الصين والولايات المتحدة الأمريكية

١- عبد الكرم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص ٨٢-٨٣

٢- حكومتنا لن تبقى هناك يوما واحدا دون الإحتفاظ بسلطة الفيتو (Cordell Hull) وقد أكد وزير الخارجية الأمريكية أنذاك

وبريطانيا والاتحاد السوفيتي، مع اشتراط انتخاب فرنسا أيضا في هذه اللجنة وأمسكت هذه الدول بزمam المبادرة خاصة في الملفات المتعلقة بمجلس الأمن ونظام التصويت فيه، وكان تنظيم المؤتمر كالآتي:

- كانت أعلى هيئة هي الاجتماع العام للمؤتمر وهو المسؤول عن التصويت وإعتماد النص النهائي لأي مادة من مواد الميثاق^(١)، ولهذا كانت الدول في الاجتماع العام للمؤتمر تجد نفسها أمام خيارين، إما قبول النصوص كما ترد من اللجان المختصة أو اقتراح تعديلات لا تجد طريقا للتنفيذ^(٢)، فمهام اللجان الرئيسية وخاصة اللجنة التوجيهية لها أهمية كبرى ومؤثرة في صياغة هذه المواد وقبول التعديلات والدليل أنه رغم الكم الهائل من التعديلات التي تم التقدم بها وخاصة بخصوص نظام التصويت في مجلس الأمن بما فيها حق الفيتو لم يتغير أي شيء في نص هذا النظام^(٣).

كانت أول نقطة اتفق عليها رؤساء الوفود جدول أعمال المؤتمر، بحيث يشمل الانطلاق من مقترحات ديمارتون أوكس وما أضافته مقترحات يالطا وكذلك المقترحات الصينية التي وافقت عليها الدول

١ - مكتبة الامم المتحدة السمعية البصرية، دراسة بعنوان << ميثاق الأمم المتحدة >>، المرجع السابق، ص: ١-٥

٢ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ١٥٥

٣- رغم العدد القليل نسبيا للدول الصغيرة والمتوسطة التي حضرت مؤتمر سان فرانسيسكو إلا أنه كانت هناك مقترحات عديدة حول تعديل نظام التصويت في مجلس الأمن منها استثناء مسائل الحل السلمي للنزاعات(الفصل ٦) من نطاق الفيتو. أنظر التعديلات التي قدمت بشأن مقترحات ديمارتون أوكس مثلا :

- **DOCUMENTS** of the (UNCIO) 1945, < Amendments to Dumbarton Oaks Proposals pertinent to Chapter vi, Section A>,op.cit, p:758-762.

الداعية ثم المقترحات التي تتقدم بها الدول المؤتمرة^(١) وهذا ما كرس رأي دول الفيتو

بحكم أنها هي من صاغت مقترحات ديمبارتون أوكس وبالطا التي كانت النواة التي انطلق منها.

ومنه فإن نظام الفيتو كما أقرته صياغة يالطا كان فيما يخص نظام التصويت في المجلس القاعدة التي ينطلق منها المؤتمر في مسألة الفيتو. فهل وفقت التعديلات والمقترحات التي تقدمت بها الدول في تليين قاعدة الفيتو؟ والإجابة من خلال تتبع مسار المؤتمر يتبين لنا أن صياغة يالطا لم يتغير فيها شيء وما زالت على هيئتها حتى الآن.

فمن حيث التقسيمات الرئيسية فنجد اللجان العامة التي تتدرج بعد الاجتماع العام للمؤتمر مباشرة وهي أربع لجان:

- ١- اللجنة التوجيهية: وتتألف من رؤساء وفود جميع الدول وتولت النظر في المسائل العامة المتصلة بالسياسات والإجراءات.
- ٢- اللجنة التنفيذية: وتتألف من ١٤ وفدا من وفود الدول المؤتمرة وهي الدول الأربعة الداعية للمؤتمر وعشرة وفود أخرى ينتخبون من قبل المؤتمر^٢ على أن تكون فرنسا من ضمنهم^(٣) ووظيفتها التنسيق لخدمة اللجنة التوجيهية عن طريق إعداد التوصيات لكي ينظر فيها من طرف اللجنة التوجيهية.

١ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص: ١٥٥.
٢ - دراسة بعنوان: <<ميثاق الأمم المتحدة>>، المرجع السابق، ص: ٢.
٣ - لخضر بن الطاهر، حق النقض (الفيتو) بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: ١٩.

- ٣- اللجنة التنسيقية: وتتكون من أعضاء فنيين من الوفود الأربعة عشر نفسها المكونة للجنة التنفيذية ومهامها فنية استشارية ، وتساعد هذه اللجنة نفسها لجنة استشارية مكونة من حقوقيين متمرسين.
- ٤- لجنة وثائق التفويض: وتتكون من ستة وفود ومهمتها التحقق من وثائق التفويض^(١)

- هذا هو التقسيم على مستوى اللجان العامة ويندرج تحت هذه اللجان لجان خاصة هي الأخرى عددها أربعة ، كتقسيم فرعي تحت اللجان الرئيسية في المؤتمر^(٢).

وكانت نصوص مقترحات ديمبارتون أو كس تعرض على اللجنة الفنية المختصة فتقوم بمقارنتها بمقترحات الدول المؤتمرة وبعد المناقشات والتعديلات تحال إلى اللجنة الفنية لتصاغ صياغة قانونية وتعرض على التصويت فإذا نالت أغلبية الثلثين أحيلت إلى لجنة التنسيق ثم اللجنة التوجيهية ثم المؤتمر للموافقة النهائية^(٣).

بجانب الهيكل الرسمي للمؤتمر عقدت مشاورات غير رسمية بين الوفود وأبرز هاته المشاورات تلك دارت بين الدول الرئيسية الخمس^(٤) ، وتناولت هذه المشاورات سواء الرسمية في المؤتمر أو غير الرسمية حق الفيتو

١ - دراسة بعنوان : << ميثاق الأمم المتحدة >>، المرجع السابق، ص : ٢.

٢ - ويتبع هذا التقسيم لجان عديدة وتختص بمسائل مجلس الأمن: اللجنة الخاصة الثالثة (COMMISSION ٣): وتساعدنا أربع لجان: اللجنة الفنية ٠١: تختص بهيكل مجلس الأمن وإجراءاته، اللجنة الفنية ٠٢: تختص بمسألة التسوية السلمية للنزاعات، اللجنة الفنية ٠٣: ترتيبات ومسائل التنفيذية، اللجنة الفنية ٠٤: الترتيبات الإقليمية.

٣ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٠.

٤ - دراسة بعنوان: << ميثاق الأمم المتحدة >>، المرجع السابق، ص ٣.

الذي انقسمت حوله الآراء بشكل حاد^(١)، وفي إطار دفاعها المستميت عن "صيغة يالطا" شكلت الدول الخمس الكبرى العديد من المجالس غير الرسمية والمستشارين الفنيين لتسيق جهودها في المؤتمر، ورغم أن التصويت يتم على أساس صوت واحد لكل دولة وإعتماد أغلبية الثلثين وليس الإجماع، إلا أن الدول الكبرى استطاعت تشكيل تجمعاً قوياً فرضت به وجهة نظرها كاملة غير منقوصة^(٢)، وكانت نتائج المؤتمر عبارة عن محصلة لآراء هذه الدول.

ويتضح مدى تأثير الدول الخمسة على نتائج المؤتمر إذا علمنا أن أغلبية الثلثين مشروطة فقط في الاجتماعات العلنية التي تكون فقط فيما يخص اجتماعات اللجان الخاصة والعامة، أما اجتماعات اللجان الفنية واللجان المتفرعة عنها وهي التي صاغت صلب مضمون الميثاق فكانت سرية وتتخذ فيها القرارات بالأغلبية البسيطة، يضاف إلى ذلك أن نظام المؤتمر يفرق بين الاقتراحات الملغية حيث يتم في هذه الحالة التصويت أولاً على المشروع (أي المقدم من الدول الكبرى) فإذا حصل على الأغلبية سقط اقتراح التعديل، أما بالنسبة للاقتراح بالإضافة فإنه يعرض الاقتراح أولاً فإن حصل على الأغلبية ولم يسقط عرض على التصويت مع المشروع لاعتماده كلياً^(٣)، فهذا النظام يعطي الأولوية للمشاريع التي هي أصلاً من الدول الكبرى في مقترحات ديمارتون أو كس وبالطا وهو ما يفسر نجاح الدول الكبرى في تمرير رؤيتها رغم الهجوم العنيف من قبل الدول الصغرى على مشروع نظام

١ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٢٠.

٢ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ١٥٨.

٣ - حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، المرجع السابق، ص ٧١-٧٢.

الفيتو خصوصا من قبل أستراليا وهولندا ، وبعض دول أمريكا اللاتينية^(١) والتي لم تجد طريقا للتنفيذ بسبب حيك نظام التصويت في المؤتمر على مقاس الدول الكبرى^(٢).

وفي النهاية تمخضت جهود ٢٨٢ مندوبا وأكثر من ٣٥٠٠ شخص على إعلان ميثاق الأمم المتحدة في ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ، وبالرغم من أنه هناك من يذهب إلى أن الميثاق ساهم في إثراء ممثلو الدول إلا أنه من الواضح أن الميثاق يعكس أكثر وجهة نظر الدول الخمس الكبرى لأنه بني على مشاريع مقترحاتهم وكرست رغبتهم أثناء المؤتمر^(٣)، وهكذا دخل الميثاق حيز النفاذ بتاريخ ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ مع النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الذي يعتبر جزء منه.

2- الموقف الدولي من الفيتو خلال مؤتمر سان فرانسيسكو:

يظهر بشكل واضح حين تأمل الموقف من الفيتو أنه هناك تياران:

1 - Jules Basdevant , << le veto dans l'organisation des nations unies >>, politique étrangère, No 4, France, 1946, p : 326-327

٢- أصدرت هولندا مثلا بيانا انتقدت فيه نظام الفيتو كونه يجعل من المستحيل تطبيق تدابير الأمن ضد الأعضاء الحائزين له فضلا عن كونه إخلالا واضحا بمبدأ المساواة بين الدول وناادت على الأقل بعدم شموله لإجراءات الحل السلمي وفقا للفصل السادس والثامن .أنظر بيان صدر عن مندوب هولندا في مؤتمر سان فرانسيسكو بتاريخ ١٧ جوان ١٩٤٥ :

- DOCUMENTS of the United Nations Conference on International Organization San Francisco 1945, op.cit , p:326-330

٣ - ميلود بن غزي، مستقبل منظمة الأمم المتحدة في ظل العولمة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ص ٢٥-٢٦.

تيار الدول الكبرى والتي كونت حلف في الحرب وهذا الحلف تركز كحلف أيضا لتنسيق المواقف بشأن المنظمة الجديدة، بل أن هذه الدول هي صاحبة الفكرة وهي من بلورت نظام وبنية هذه المنظمة من خلال مقترحات ديمبارتون أوكس ويالطا وقبل ذلك في مختلف التصريحات والإعلانات، كان الثلاثي بريطانيا والولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وحيدين في الساحة ثم أضيفت الصين وفرنسا للحلف.

ورغم الخلافات بين كل من بريطانيا والولايات المتحدة⁽¹⁾ من جهة والاتحاد السوفيتي من جهة ثانية بشأن نطاق الفيتو، إلا أن موقف هذا الثلاثي يتفق على أن قرارات المجلس يجب أن تتخذ بالإجماع بين من يملكون الإمكانيات ويوفرون الوسائل لتنفيذها لأنه لا يمكن للمجلس القيام بأعمال عسكرية دون موافقة من سيقومون بهذا العمل⁽²⁾، وعليه يجب أن يكون الإجماع بينهم دون غيرهم.

أما موقف الدول الصغرى فقد وتركز هجومها على مسائل كان أهمها على الإطلاق نظام التصويت في المجلس أي الفيتو، وحتى وإن حالف هذه الدول بعض النجاح في المسائل الأخرى إلا أنها فشلت فشلا ذريعا في إلغاء أو حتى الحد من المزايا التي تتمتع بها الدول دائمة العضوية وعلى رأسها نظام

١ - حول فرض فكرة الفيتو صرح السيناتور الأمريكي جون سيرمان كوير <إن نصوص حق الفيتو للدول الكبرى ظهرت بانتظام في المشروعات الأولية التي وضعها المخططون في حكومة الولايات المتحدة من ديمبارتون أوكس إلى يالطا إلى سان فرانسيسكو بانتظام>.

2 - Mayoux Jean-Jacques, << San Francisco – Histoire et leçons d'une conférence >>, Politique étrangère, N°2 , France, 1945 , p : 148.

الفيتو^(١)، الذي بقي على حاله دون تغيير، ويمكن القول أن التنازل من قبل القوى الكبرى كان ظاهريا أكثر منه حقيقي، و أن الدول الصغرى لم تتجح في إدخال تغييرات مهمة على مقترحات ديمبارتون أوكس^(٢).

عبرت هذه الدول على أن الفيتو ينطوي على تمييز غير مقبول وخرق واضح لمبدأ المساواة في السيادة ويعبر نوع من عدالة المنتصر^(٣)، وقد يؤدي لإحداث شلل في قدرة المجلس على إتخاذ القرارات في مجال حفظ الأمن والسلم الدوليين، وكان هذا التيار بقيادة أستراليا ونيوزيلندا، لكن وثائق سان فرانسيسكو تبين بوضوح تعثر هذا نظرا لتكتل الدول الكبرى وعدم استعدادها لتقديم أي تنازل، خاصة في مسألة الفيتو إلى حد قيام ممثل الولايات المتحدة الأمريكية السيناتور "كونا للي" بتمزيق نسخة من الميثاق قائلا «من دون الفيتو لن يكون هناك ميثاق أصلا»^(٤)، وكان الرئيس "روزفلت" مدافع كبير عن الفيتو^(٥)، وأعرب عن اقتناعه أن الفيتو وحده هو من سيقنع الكونغرس بالتصديق على الميثاق^(٦).

١ - حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، المرجع السابق، ص ٧٢.

2-Reisman -W Michael <<The Constitutional Crisis in the United Nations >> ,The American journal of international law ,vol 87 ,USA,1993,p 83.

http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/866 >, 14/07/2012.

<

3- Jan Wouters and Tom Ruys,<< Security Council Reform : a New Veto for New Century ?>> , Royal Institute for International Relations ,Academia Press ,Belgium,2005, p : 5

٤ - حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، المرجع السابق، ص ٧٣.

٥ - وما يؤكد موقف الرئيس "روزفلت" هذا هو ما صرح به وزير الخارجية الأمريكي آنذاك "هال" أمام مجلس الشيوخ أثناء مناقشة مشروع الميثاق سنة ١٩٤٤ > إن = حكومتنا لن

وهكذا لم تتجح الدول الصغرى حين حاولت إخراج مسائل مثل تعديل الميثاق وقبول الأعضاء الجدد واختيار الأمين العام من نطاق الفيتو، ولإزالة اللبس فيما يخص الفصل بين المسائل الإجرائية والموضوعية وافقت الدول الكبرى في النهاية على إصدار بيان مشترك تصنف فيه بعض المسائل على أنها إجرائية لا يشملها الفيتو، وإن أصرت على أن تكييف مسألة ما على أنها إجرائية أو موضوعية يبقى مسألة موضوعية، ومسكت فرنسا العصا من الوسط ونادت بقصر الفيتو على مسألة استخدام القوة العسكرية، وحاولت الدول الصغرى أيضا إخراج مسألة عقد مؤتمر لتعديل الميثاق من نطاق الفيتو^(٢) وحققت نجاحا شكليا بحكم أن سريان هذا التعديل يتطلب تصديق الدول الخمسة صاحبة الفيتو عليه مجتمعة حسب إجراءاتها الدستورية الخاصة بها.

تم تبرير الفيتو بأن المنظمة الجديدة لا بد لها من دور مميز للدول الكبرى وأن هذه الدول لا بد أن تطمئن أن عمل المجلس لن يوجه ضدها وأنه لا يمكن إتخاذ قرار لاتؤيده، وهذا ما يضمنه الفيتو ولا يمكن مقارنته بمبدأ الإجماع في عهد العصبة من حيث إمكانية شل عمل المنظمة^(٣).

تبقى هناك يوما واحدا دون الاحتفاظ بحقها في سلطة الفيتو. أنظر: ماجد ياسين الحموي، المرجع السابق، ص: ٣٦٧

1- Mayoux Jean-Jacques, op.cit, p :149 .

٢ - حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، المرجع السابق، ص ٧٣.

3 - Jan Wouters and Tom Ruys, op.cit, p :5

المطلب الثاني:

صورة حق الفيتو في ميثاق الأمم المتحدة

كان الفيتو في مرحلة تأسيس الأمم المتحدة محل أخذ ورد سواء بين الدول الكبرى ذاتها أو بين هذه الأخيرة والدول الصغرى وفي النهاية كان الفيتو بالصورة التي أرادها الخمس الكبار مع تأثير طفيف جدا للهجوم الذي قامت به الدول الصغرى، فكيف ظهر الفيتو في نصوص الميثاق بصيغته النهائية بعد مؤتمر سان فرانسيسكو، هذا ما سيتطرق له هذا المطلب الثاني.

الفرع الأول

حق الفيتو ضمن نظام التصويت في مجلس الأمن

إذا انطلقنا من النص الأساسي في نظام التصويت وهو المادة ٢٧ من الميثاق نجدها تنص في الفقرة الأولى:

- يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد وهنا نجد أنفسنا للوهلة الأولى وكأن المادة ٢٧ تكرس مبدأً أساسياً نص عليه الميثاق في مادته الأولى وهو مبدأ المساواة في السيادة^١، لكن وبالانتقال إلى الفقرة الثالثة نجد:
- تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة (الموضوعية)، بموافقة تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين

١ - نجد في نص المادة: ٢/١ العبارة: « على أساس المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها» وهو ما يكرس مبدأ المساواة كمبدأ محوري وشامل في حين أن الفيتو يتناقض تماماً معه حد التضاد.

متفقة ، وتشكل هذه الفقرة أساس حق الفيتو من خلال النص على أغلبية موصوفة تتضمن إجماعاً بين الأعضاء الخمس الدائمين ، وهذا منتقد من حيث عدم مساواته بين أعضاء المجلس الدائمين وغير الدائمين رغم أنه يمكن لسبعة أصوات غير دائمين ممارسة الفيتو جماعياً ومنع صدور القرار^١ ، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس المادة ٣/٥٢ أن يتمتع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت .

- على أن الفقرة الثانية من المادة ٢٧ ميزت المسائل الإجرائية بنظام تصويت بأغلبية تسعة من أعضاء المجلس ، حيث نجد النص: «تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه» كانت قبل التعديل سبعة أصوات.

وهنا نكون أمام مساواة وعدم تمييز بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين فلا يشترط إجماع الخمس الدائمين في المسائل الإجرائية ، ويمكن الخروج بالملاحظات التالية حول نص المادة ٢٧ :

- لكل دولة عضواً في المجلس دائماً أو غير دائم صوت واحد لكن هناك فرق إذا تعلق الأمر بالمسائل الموضوعية ، حيث وجوب إجماع الأعضاء الدائمين والمسائل الإجرائية التي لا تشترط ذلك بل أغلبية ٩ أصوات أيما كان المكون لهذه الأغلبية عضواً دائماً أو غير دائم^(٢) ، فإذا عارض عضواً دائم التصويت على قرار ما فبمقدوره التصويت ضده (الفيتو) ،

١ - ماجد ياسين الحموي، نظرية في أزمة الأمم المتحدة في ظل القانون الدولي، مجلة الحقوق الكويتية، عدد ٥٣، سبتمبر ٢٠٠٣، ص ٣٦٩-٣٧٠.

٢ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٤٠.

وإذا لم يرد عضوا دائماً معارضة القرار ولكنه لا يدعمه فبإمكانه الامتناع عن التصويت^(١)، وهذا الإجماع الجزئي بين الأعضاء الدائمين يضاف لذلك أربعة أعضاء غير دائمين فيما يخص المسائل الموضوعية يعرف بالأغلبية الموصوفة، وهو إجماع جزئي حل محل الإجماع الكامل الذي كان مقرراً في مجلس العصبة، وهذا كان من الناحية النظرية على الأقل يمكن أن يجعل عمل المجلس أقل تعطيلاً منه في عهد العصبة.

- الدول الخمس الدائمة تحتاج لأربعة أصوات غير دائمة لاتخاذ القرار ويمكن لسبعة أصوات غير دائمة (تسعة بعد التعديل)، أن تشكل فيتو في وجه قرارات المجلس.

- يفرض مبدأ حسن النية على الأعضاء الدائمين عدم استخدام الفيتو لتعطيل عمل المجلس وما منح الفيتو لهم سوى لأنه من الناحية الواقعية في القرارات الخطيرة لحفظ السلم والأمن لا بد من موافقة الدول الكبرى التي سوف تقوم بالتنفيذ وإلا تعطل التنفيذ بدون موافقتها^(٢)، وتعتبر الصيغة الحالية للمادة ٢٧ نتيجة لـ: "صيغة بالطا"، والتي هي الأساس في صقل مفهوم الفيتو الحالي، ويضاف إلى ذلك إعلان الدول الخمس والخاص بالتمييز بين المسائل الإجرائية والموضوعية^(٣) وما أضافته الممارسة في مجلس الأمن بخصوص مسائل الإمتناع الاختياري عن التصويت والغياب عن الجلسات وما يعرف بالفيتو المزدوج (Double Veto).

1 - Pierre- Edouard Deldique, <<Faut - il Supprimer L'ONU?>>, op.cit, p 38

٢ - أحمد إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ص ٣٠١-٣٠٢.

٣ - Jan Wouters and Tom Ruys , op.cit, pp : 5-6

- وبخصوص صيغة الأغلبية الموصوفة فهي تجمع بين نمطين من التصويت هما:

١- قاعدة الإجماع: هي نظام تصويت يقتضي أن قرارات المنظمة تصدر بموافقة كافة أعضائها وأولى صوره أنه إذا تخلف صوت دولة واحدة لا يصدر القرار بشكل مطلق، والثانية يكون الإجماع بين الدول المشتركة فعلا في الجلسة أي الحاضرين دون باقي الأعضاء، والثالثة يكون الإجماع بين المشتركين فعلا في التصويت دون غيرهم^(١)، ففي الصورة الثانية والثالثة يخرج العضو الغائب أو الممتنع عن حساب الإجماع ويصدر القرار بدونه، ونجد صورة هذا في الإجماع بين الخمسة الدائمين في مجلس الأمن حاليا فرغم أن الميثاق بحرفيته لم يذكر مسألتي الغياب والامتناع إلا أنهما أخرجتا من نطاق الإجماع من خلال الممارسة^(٢)، والصورة الأولى تقترب من مبدأ الإجماع المعمول به في عصبة الأمم وإن نطفت الممارسة في العصبة في حدود ضيقة من حدية هذا المبدأ، حيث نجد في الممارسة العملية للعصبة حالات عديدة فيها خروج عن جمود هذا المبدأ والصورة الأوضح هي عدم إعتبار الإمتناع عن التصويت مخلا بمبدأ الإجماع^(٣)

١- عبد الكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي - المنظمات الدولية، الكتاب الرابع، المرجع السابق، ص: ٣٠

٢- حول مسألتي الامتناع عن التصويت والغياب عن الجلسات أنظر ضمن هذه المذكرة، ص ص: ٥٢-٥٩.

3-Michel: 494-497, op.cit, Fromont

٢- قاعدة الأغلبية: نظام الأغلبية يعني اتخاذ القرارات وفق أكبر عدد من الأصوات حتى لو عارضت الأقلية ويظهر بأشكال مختلفة منها الأغلبية البسيطة (النصف زائد واحد) والأغلبية المطلقة (الثلثين) وأيضا توجد الأغلبية المشددة أو المشروطة أو الموصوفة^(١)، وهذه الأخيرة أي الأغلبية الموصوفة هي المأخوذ بها نظام التصويت في مجلس الأمن فيجد نظام الفيتو الذي يفترض إجماعا بين الدول الخمس الدائمة واعتراض إحداها يعطل صدور القرار، ثم نظام الأغلبية باشتراط ٩ أصوات من ١٥ ، على أن تخلف ستة أصوات من الدول غير الدائمة العضوية لا يمنع صدور القرار فالإجماع مطلوب بين الخمس الدائمين دون سواهم.

والأغلبية الموصوفة تساوي ٥ أصوات مجتمعة للأعضاء الدائمين زائد ٤ أصوات من الأعضاء غير الدائمين ويساوي أغلبية ٩ أصوات من أصل ١٥ ، فداخل هذه الأغلبية هناك مزج بين مبدأ الإجماع وهو المطلوب بين الأعضاء الدائمين ونظام الأغلبية من حيث النصاب المطلوب^(٢) لصنع القرار في المجلس.

ومن حيث الأساس القانوني للفيتو فإن حق الفيتو مفهوم مركب بين المادة: ٢٣ التي تنص على تكوين المجلس بإعطاء العضوية الدائمة للخمس الكبار، والمادة ٢٧ التي تنظم التصويت، فحق الفيتو مفهوم مركب بين المادتين سالفتي الذكر، من خلال احتفاظ الدول الخمس الدائمة بامتيازين، العضوية الدائمة وحق الفيتو^(٣)، حيث بينهما ارتباط وظيفي لا

١ - نعيمة عمير، المرجع ، السابق، ص ١٤٣.

٢ - ماجد ياسين الحموي، المرجع السابق ، ص:٣٦٩.

٣ - الراجحي محمد العالم، المرجع السابق ص ص: ٨٨-٨٩ .

ينفصم بحكم أنه حيثما وجدت العضوية الدائمة وجد حق الفيتو في كثير من فصول الميثاق.

وهذا ما جعل الدول دائمة العضوية تتمتع بوضع تاريخي ممتاز بحيث يمكنها من التحكم في القرارات الهامة والتي منها تعديل الميثاق على سبيل المثال لا الحصر^(١)، وهذا ما تقتضيه نصوص المواد ١٠٨ و ١١٠ من الميثاق مما يجعلها في وضع احتكار دائم للميثاق الذي لن يعدل أو تغير أيا من أحكامه دون أن يصدق على هذا التعديل ثلثي أعضاء الجمعية العامة من بينهم الخمس دائمي العضوية في المجلس مجتمعين، وفقا لإجراءاتهم الدستورية الداخلية.

الفرع الثاني

التمييز بين المسائل الإجرائية والموضوعية

كما تم بيانه سابقا فإن طريقة التصويت تختلف حسب طبيعة المسألة إن كانت إجرائية فيعتمد نظام التصويت بأغلبية ٩ أصوات من ١٥ دون تفرقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين أما المسائل الموضوعية فهي مجال للفيتو مما يتطلب إجماع ٥ أصوات دائمين يضاف إليهم ٤ غير دائمين فما هي المسائل الموضوعية والإجرائية وكيفية التفرقة بينهما؟

أولا: تحديد المسائل الإجرائية:

بصفة عامة هي كما تشير إلى ذلك التسمية الأمور المتعلقة بالإجراءات، ويخلق الالتباس بين المسائل الإجرائية والموضوعية حول طبيعة

١ - عبد الله الأشعل، القانون الدولي المعاصر - قضايا نظرية وتطبيقية، الطبعة الأولى، دون ذكر دار نشر، مصر، ١٩٩٦، ص ١٦٥.

المسائل التي يمكن تصنيفها على أنها إجرائية وموضوعية في نفس الوقت، خاصة وأن الميثاق لم يحدد المقصود بالمسائل الإجرائية بشكل دقيق^(١) وتعتبر التفرقة بين المسائل الإجرائية والموضوعية من مسألة الخلافية المعقدة، نظرا للصبغة السياسية التي تطفئ على بعدها القانوني.

من حيث جذور التفرقة بين المسائل الإجرائية و الموضوعية، فإننا نجد المادة ٢/٥ من عهد العصبة تنص على «تنظم الجمعية أو المجلس المسائل الإجرائية لإجتماعاتهم ويدخل في ذلك تأليف لجان تحقيق وموضوعات خاصة وتصدر القرارات فيها بأغلبية أعضاء العصبة الممثلين في الإجتماع»، وبهذا يكون نص هذه المادة هو الأصل الذي استند إليه من حيث خلق التفرقة بين المسائل الإجرائية والموضوعية في الميثاق، إلا أن النص سالف الذكر لم يضع معيارا للتفرقة بين المسائل الإجرائية والموضوعية ولم يعرفهما^(٢)، مما نقل المشكلة لميثاق الأمم المتحدة فهو وإن قسم المسائل التي تعرض على مجلس الأمن إلى فئتين وحدد نوعا ما المسائل الإجرائية إلا أنه ترك المسائل الموضوعية دون تحديد^(٣)، مما جعلها مجالا مفتوحا لسلطة مجلس الأمن في التكييف ومن ثمة مجالا مفتوحا للفيديو.

من جهة أخرى وبإصرار من الدول المعارضة لحق الفيديو في مؤتمر سان فرانسيسكو صدر تصريح مشترك بين الدول الأربعة الراعية للمؤتمر يعتبره جانب من الفقه بمثابة مذكرة تفسيرية للميثاق بتاريخ ٧

١ - إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

٢ - الأخضر بن الطاهر، حق الاعتراض بين النظرية والتطبيق، المرجع نفسه، ص ٥٣.

٣ - كاظم حطيط، استعمال حق النقض (الفيديو) في مجلس الأمن الدولي، الطبعة الأولى،

الدار العربية للكتاب، مصر، ٢٠٠٠، ص : ٥٤

جوان ١٩٤٥ ، ويستند إليه في تحديد الطبيعة الإجرائية لبعض المسائل المذكورة في هذا التصريح المشترك، فقد نص التصريح على أن المسائل المذكورة في المواد (٢٨ - ٣٢) من الميثاق تعتبر مسائل إجرائية^(١)، وكان هذا التصريح ردا على طلب من ممثل أستراليا موجه للدول

١- ففي هذا الإطار ذكر تصريح الدول الأربعة الراعية الطبيعة الإجرائية لبعض المسائل في الفقرة ٢ من الجزء الأول منه مثل اعتماد النظام الداخلي للمجلس، تحديد طريقة اختيار رئيسه، تنظيم عمل المجلس ليكون قادر على العمل باستمرار، اختيار أوقات وأماكن الاجتماعات العادية والاستثنائية، إنشاء الهيئات التي يراها ضرورية لأداء وظائفه، دعوة دولة عضو غير ممثلة في المجلس لحضور اجتماعات المجلس، دعوة دولة غير عضو في المنظمة لحضور اجتماعات المجلس عندما تكون طرف في النزاع المطروح، وذكر التصريح ضمنا أن المسائل المذكورة في المواد من ٢٨ إلى ٣٢ تعتبر إجرائية ، فقد جاءت الفقرة ٢ من الجزء الأول من التصريح المذكور حرفيا كما يلي:

2. For example, under the Yalta formula a procedural vote will govern the decisions made under the entire Section D of Chapter VI [Articles 28-32]. This means that the Council will, by a vote of any seven of its members, adopt or alter its rules of procedure; determine the method of selecting its President; organize itself in such a way as to be able to function continuously; select the times and places of its regular and special meetings; establish such bodies or agencies as it may deem necessary for the performance of its functions; invite a member of the Organization not represented on the Council to participate in its discussions when that Member's interests are specially affected; and invite any State when it is a party to a dispute being considered by the Council to participate in the discussion relating to that dispute. **Voir: << Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments (China, the UK, the USA and the USSR) on "The Yalta Formula" on Voting in the Security Council >> , op.cit, pp: 710-714.**

الأربع الراعية لمؤتمر سان فرانسيسكو^(١)، وتضمن الطلب ٢٣ سؤال بشأن نص إتفاقات يالطا ، وكان من بين هذه الأسئلة سؤالان بشأن تطبيق الفقرات الأولى والثانية من المادة ٢٧ وسؤال واحد بشأن الفقرة ٣ من المادة ٢٧^(٢)، وسعيا لحل إشكال تحديد المسائل الإجرائية شكلت الجمعية العامة سنة ١٩٤٨ لجنة لهذا الغرض وأصدرت هذه اللجنة تقريرا عدت فيه فئة من المسائل الإجرائية، ووضعت معايير لذلك وأصدرت الجمعية العامة القرار رقم ٢٦٧ والذي يؤيد تقرير اللجنة سائلة الذكر^(٣)، رغم ذلك بقي الإشكال قائما وبقي إعلان الدول الخمسة سالف الذكر هو المرجع في هذا الشأن رغم انقسام الفقه الدولي حول لقيمة القانونية لهذا الإعلان ومدى اعتباره تفسيرا رسميا للميثاق^(٤)، وبالعودة إلى مواد الميثاق التي ذكرها التصريح المذكور سلفا نجدها تتعلق بمسائل حسب تسلسل المواد ٢٨ إلى ٣٢:

- تمثيل أعضاء المجلس تمثيلا دائما في المجلس، المادة ١/٢٨، عقد اجتماعات دورية للمجلس، المادة ٢/٢٨، عقد اجتماعات في غير مقر الأمم المتحدة، المادة ٣/٢٨.
- إنشاء فروع ثانوية للمجلس، المادة ٢٩، وضع لائحة إجراءات للمجلس واختيار رئيسه، المادة ٣٠.

١ - رفضت فرنسا أن تكون من الدول الراعية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، ولم تشارك في تصريح ٨ جوان ١٩٤٥ بخصوص التصويت في المجلس ولكنها وافقت عليه لاحقا وهذا يبين مدى التهميش الذي لحق فرنسا كنتيجة للإحتلال الألماني.

٢ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: ٣٣.

3 - Jan Wouters and Tom Ruys, op.cit, p : 7

4 - ibid, p : 7

- اشتراك عضو الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس في مناقشاته من دون التصويت، المادة ٣١.
- اشتراك دولة غير عضو في الأمم المتحدة في مناقشات المجلس متى كان النزاع يعنىها من دون حق تصويت ووضع الشروط لذلك^(١)، وكما يعتبر النظام الداخلي للمجلس بعض المسائل على أنها إجرائية، وهذا

١ - وهذه المسائل حسب تسلسل نصوص المواد من ٢٨ إلى ٣٢ ولكن هذا ليس حصر لها بقدر ما هو تعداد للمسائل ذات الطبيعة الإجرائية الواضحة ويبقى ، تحديد طبيعة مسألة ما على أنها إجرائية أو موضوعية للمجلس بسلطته التقديرية، وقد ذكر، تصرّح الدول الأربعة الراعية لمؤتمر سان فرانسيسكو أن تحديد طبيعة مسألة أولية إن كانت إجرائية أم موضوعية هو في حد ذاته مسألة موضوعية خاضعة للفتوى في هذا الإطار جاء الجزء الثاني من التصريح بخصوص هذه المسألة كما يلي:

- In the light of the considerations set forth in Part I of this statement, it is clear what the answers to the questions submitted by the Subcommittee should be, with the exception of Question 19. [Question 19 reads: 'In case a decision has to be taken as to whether a certain point is a procedural matter, is that preliminary question to be considered in itself as a procedural matter or is the veto applicable to such preliminary question?'] The answer to that question is as follows:
 1. In the opinion of the Delegations of the sponsoring Governments, the Draft Charter itself contains an indication of the application of the voting procedures to the various functions of the Council.
 2. In this case, it will be unlikely that there will arise in the future any matters of great importance on which a decision will have to be made as to whether a procedural vote would apply. Should, however, such a matter arise, the decision regarding the preliminary question as to whether or not such a matter is procedural must be taken by a vote of seven members of the Security Council, including the concurring votes of the permanent members . voir : << Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments on “The Yalta Formula” on Voting in the Security Council >> , op.cit, p :714

حسب ممارسات المجلس وتشمل المسائل الخاصة بضبط جدول الأعمال، وهي تسجيل وحفظ وشطب مسألة من جدول الأعمال^(١)

ويندرج تحت مسألة وضع المجلس لائحته الداخلية حسب نص المادة ٣٠ من الميثاق وهذا حسب ما يذكر نص النظام الداخلي: سير المحادثات في المجلس، وتحرير الإجراءات الشفوية للمجلس، والإعلان والتنظيم المادي للجلسات، وكذا تعتبر المسائل الخاصة بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية، ومراجعة نظامها الأساسي ومشاركة لدول غير الأعضاء في ذلك حسب نصوص المواد: ٠٤، ١٠، ١٢، ٦٩ من النظام الأساسي للمحكمة وأيضا الدعوة لعقد مؤتمر لمراجعة الميثاق حسب منطوق المادة ١٠٩ من الميثاق مسائل إجرائية^(٢)، تصدر القرارات فيها بأغلبية ٩ أصوات لا فرق بين عضو دائم أو غير دائم.

ولا يعد سرد هذه المسائل حصرا للمسائل الإجرائية بقدر ما يعتبر ذكر للمسائل ذات الطبيعية الإجرائية الواضحة ويبقى تحديد طبيعة مسألة ما على أنها إجرائية أو موضوعية من إختصاص السلطة التقديرية للمجلس، ويعد هذا الأمر في حد ذاته مسألة موضوعية تخضع لإجماع الدول الخمس الدائمة^(٣) أي محلا للفتو، ومن حيث موقف الفقه من مسألة التفرقة بين المسائل الإجرائية والموضوعية فعلى الرغم مما تثيره المسألة من صعوبة والتباس في عمل المجلس إلا أن البعض ذهب إلى إعتبار أن التفرقة بين المسائل الإجرائية والموضوعية تفرقة ليس لها معنى، لأن مسألة معينة قد

١ - الأخصر بن الطاهر، حق الفتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٥٥.

٢ - المرجع نفسه، ص: ٥٧.

٣ - حسام أحمد محمد هندواوي، حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالمي، دار الكتب الجامعية، مصر، ١٩٩٤، ص ١٠٠.

تكون مسألة إجرائية من ناحية ومسألة موضوعية من ناحية أخرى بحسب جهة تناولنا لها بل أن مجمل أحكام الميثاق لها طبيعة إجرائية من حيث أنه قانون، والقانون له مهمة إجرائية في شق منه^(١) ، غير أن هذا القول يتصف بالعمومية وموضوع في مصاغ عام في حين تنحصر مسألة التمييز بين المسائل الإجرائية والموضوعية في عمل مجلس الأمن على طبيعة المسائل التي تعرض عليه من حيث طبيعتها شكلية إجرائية بعيدة عن صلب الموضوع أم موضوعية تمس مباشرة صلب الموضوع لغرض تحديد نظام التصويت الواجب التطبيق.

ثانياً: تحديد المسائل الموضوعية:

لم يتضمن الميثاق تحديداً للمقصود بالمسائل الموضوعية ولم يستعمل عبارة مسائل موضوعية في حين استعمل عبارة مسائل إجرائية^(٢) ، حيث نجد في نص المادة ٢/٢٧ (تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه)، ونجد في الفقرة الثالث من المادة نفسها عبارة (تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة) ، حيث تستعمل هذه العبارة للدلالة على المسائل غير الإجرائية التي تطرق صلب الموضوع أو النزاع وهي تعرف فقهيًا بالمسائل الموضوعية أي المسائل المهمة والتي ليس لها علاقة بالإجراءات^(٣) ، وتمس بالحقوق والمراكز القانونية للدول ويمكن

١ - أحمد عبد الله أبو العلاء، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين - مجلس الأمن في عالم متغير، أطروحة دكتوراه في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، مصر ٢٠٠٨، ص: ٣٠٠.

٢ - أحمد إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

٢- Pierre-Edouard Deldique , << Faut -il Supprimer L'ONU?>>,op.cit ,

استعارة تلك التفرقة بين المسائل الشكلية الإجرائية والمسائل الموضوعية التي تمس حقوق ومراكز الأطراف في القانون الداخلي ، طبعاً مع الفرق الذي تصنعه طبيعة القانون الدولي وأشخاصه لتوضيح المعنى.

ولم يتضمن الإعلان الصادر عن الدول الخمس الكبرى الصادر في ٧ جوان ١٩٤٥ سالف الذكر أي تحديد لمفهوم المسائل الموضوعية، لكنه نص على تمييز وظيفتين للمجلس، إحداهما تتضمن إصدار قرارات قد تدعو إلى اتخاذ تدابير مباشرة والثانية تمثل إصدار قرارات لا تدعو إلى اتخاذ تلك التدابير، واعتبرت الثانية من المسائل الإجرائية وبمفهوم المخالفة تعد الأولى من المسائل الموضوعية ، وقد جرى العمل في المجلس على إعتبار المسائل الموضوعية، تلك المسائل التي لم تذكر في المواد من ٢٨ إلى ٣٢ من الميثاق^(١)، والمذكورة في الإعلان الخاص المذكور سالفاً، مما يجعل مجالها واسع وغير محصور عكس المسائل الإجرائية.

وبخصوص تكييف مسألة ما على أنها إجرائية أو موضوعية يذهب الإعلان المذكور، إلى أن المجلس يتخذ قراراته في هذا الشأن بأغلبية تسعة أعضاء يكون من بينهما أصوات الدول الدائمة العضوية متفقة، وقد ثار جدل فقهي حول القيمة القانونية لهذا التصريح أو الإعلان حيث يذهب الأستاذان (Hambro) و(Goodrich) إلى القول أن التصريح لا يعتبر تفسيراً للمادة ٢٧ من الميثاق، في حين يرى الأستاذ (Pierre Brugiera) أن التصريح حتى وإن لم يعتبر تفسيراً رسمياً للميثاق فإنه يعد كذلك من الناحية الفعلية الواقعية، ويذهب الأستاذ (Vierally) إلى أن التصريح لا يعدو أن يكون أحد عناصر الأعمال التحضيرية للميثاق، أما الأستاذ أحمد

١ - أحمد إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٤.

حسام هنداوي فيرى أن التصريح حتى وإن لم يحوز صفة التفسير الرسمي فإنه يحوز ذلك من الناحية الواقعية الفعلية^(١)، خاصة فيما يخص المسائل التي حددها على أنها إجرائية وتبقى مسألة تكييف المسائل الأخرى تخضع للسلطة التقديرية للمجلس ولا يوجد في نصوص الميثاق ما يحدد طبيعة مسألة ما على أنها إجرائية أو موضوعية بشكل حاسم، وحتى ما جرى عليه العمل في المجلس فيه تناقض فالمسألة نفسها تكييف مرة على أنها إجرائية ومرة أخرى على أنها موضوعية، وهذا بالتأمل في سوابق عمل المجلس^(٢) على أن الراجح في الفقه ذهب إلى إعتبار مسألة تكييف المسائل من حيث أنها موضوعية أو إجرائية يعد من قبل المسائل الموضوعية، وبالتالي فإنه يكفي أن تتمسك إحدى الدول الدائمة بإعتبار المسألة موضوعية فإذا عارضتها الدول الأخرى تستخدم حقها في الفيتو ومتى تم إعتبار المسألة موضوعية وطرحت للتصويت لإتخاذ قرار بشأنها إستطاعت أن تعترض مرة أخرى على القرار وهو ما يعرف بالفيتو المزدوج (**Double** **Veto**)^(٣) وهذا أضافته الممارسة لمفهوم الفيتو ولم تتضمنه نصوص الميثاق^(٤).

١ - أحمد حسام هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالمي الجديد، دون ذكر دار نشر، مصر، ١٩٩٤، ص: ١٠١.

٢ - لم يحسم الميثاق صلاحية تفسير نصوصه وطرحته في مؤتمر سان فرانسيسكو اقتراحات بإعطاء الجمعية العامة أو محكمة العدل الدولية ذلك إلا أنه تم إقرار صلاحية كل جهاز بتفسير النصوص الخاصة به وهذا ما يرجح كفة المجلس في هذه المسألة.

٣ - محمد سعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسين، المنظمات الدولية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٣، ص ١٦٤.

٤ - لتفصيل أكثر حول الفيتو المزدوج أنظر: =

3=-Jan Wouters and Tom Ruys, op.cit, pp :6-9.

وإذا أردنا رصد حركة الفيتو في مجال تكييف المسائل بين الإجرائية والموضوعية ، فإنه يمكن القول أن حالة الإبهام والغموض وعدم وجود معيار واضح ومحدد في الميثاق للتفرقة بين هذه المسائل وجعلها من إختصاص المجلس له فيها سلطة تقديرية واسعة فتح المجال واسع أمام الفيتو ليكون له دور فاصل ورئيسي في مسألة التكييف هذه، بحيث يطفى مجال المسائل الموضوعية على مجال المسائل الإجرائية، وهو ما يوسع من نطاقه ويزيد من قوة تحكمه في قرارات المجلس ومن ثمة كان الفيتو المزدوج أحد مظاهر هذا التحكم في قرارات المجلس.

إن هذا الفراغ القانوني في الميثاق جعل التصويت في المجلس يخضع لتناقضات، فنجد مسائل هامة تصنف على أنها إجرائية ومسائل يغلب أنها بسيطة وإجرائية تصنف على أنها موضوعية^(١)، وطبعا هذا يرجع من جهة لعدم وجود معيار للتفرقة بين هذه المسائل ومن جهة ثانية إلى رغبة الدول الخمس الدائمة في التحكم في المسألة عن طريق الفيتو يجعلها تسعى لتكييفها كمسائل موضوعية لتوسيع سلطتها، وعليه فمسألة التكييف هذه باب رئيسي وواسع للتحكم في قرارات المجلس كما أثبتته الممارسة في المجلس عن طريق الفيتو المزدوج (Double Veto) الأمر الذي جعل جانبا كبيرا من الفقه يدعو إلى إلغاء الفيتو أو على الأقل الحد بطريقة ما من استعماله^(٢)، وإذا كان لكل قاعدة إستثناء فما هي الإستثناءات التي ترد على حق الفيتو؟

١ - نعيمة عيمر، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة ، المرجع السابق، ص ص: ١٦٦-١٦٧.

٢ - محمد سامي عبد الحميد، العلاقات الدولية مقدمة لدراسة القانون الدولي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص ص ١٣٤-١٣٥.

- الإستثناءات: يرد على استعمال حق الفيتو في المسائل الموضوعية عدة إستثناءات:

١- وفقا لنص المادة ١٠٩ يجوز عقد مؤتمر عام لإعادة النظر في الميثاق وتتم الدعوة لهذا المؤتمر بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية وموافقة تسعة من أعضاء مجلس الأمن لا يشترط أن يكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة^(١)، ولكن بالتأمل في نص المادة ١٠٨ نجدها تقفز على هذه الإستثناء باشتراط تصديق جميع الأعضاء الدائمين مما يعني أن عدم تصديق عضو دائم معناه عدم دخول التعديل حيز النفاذ للأبد، ونفس المذهب تذهب إليه المادة ٢/١٠٩ بشأن أي تغيير في الميثاق أيضا لا يسري إلا بعد تصديق ثلثي أعضاء الجمعية العامة ومن بينهم جميع الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، مما يعني إحتكار حقيقي لإرادة تعديل الميثاق^(٢).

٢- بمقتضى نص المادة ٢/١٠ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي تنص «عند التصويت بمجلس الأمن لانتخاب القضاة أو تعيين أعضاء اللجنة المنصوص عليها في المادة ١٢ لا يحصل تفريق بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين في المجلس المذكور» وهذا معناه التسوية بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين مما يشكل إستثناء آخر.

٣- والإستثناء الثالث يتعلق بما قضت به المادة ٢/٢٧ فيما يخص الإمتناع الإجباري عن التصويت في الحلول السلمية بمقتضى الفصل السادس أو

١ - حسام أحمد هنداي، حدود سلطات مجلس الأمن، المرجع السابق، ص ١٠٢.
2-Maysa Bydoon, << The Amendment of the United Nations (UN) Charter without using Article 108 of the UN Charter>>, European Journal of Social Sciences ,Vol 16, No 2, (2010),p170-
<<http://www.europeanjournalofsocialsciences.com/ISSUES/EJSS_30_3_03.pdf>>, 14/9/2012.

تطبيقا للمادة ٣/٥٢ المتعلقة بالحلول السلمية عن طريق المنظمات الإقليمية^(١)، وهذا يحرم العضو الممتنع إجباريا من التصويت بالفيتو متى كان عضوا دائما، وهذا القيد الأخير يعتبر قيد مهم ترجيحا للحل السلمي .

الفرع الثالث

الممارسة وما أضافته لمفهوم الفيتو

ولد نص المادة ٢٧ من الميثاق بفقراته الثلاث بعد مؤتمر سان فرانسيسكو متضمنا الملامح الكبرى لنظام التصويت في المجلس، من التفرقة بين نظامي التصويت بخصوص المسائل الموضوعية والإجرائية، ونص أيضا على حالة الإمتناع الإجباري بخصوص أطراف النزاع متى تعلق الأمر بحلول السلمية وفقا للفصل السادس أو وفقا للفصل الثامن أي المادة ٣/٥٢ المتعلقة بالحلول السلمية عن طريق المنظمات الإقليمية، ولكنه لم يتطرق لحالات من قبيل الإمتناع الاختياري عن التصويت أو حالات الغياب عن الجلسات وهو ما أضافته الممارسة في المجلس لمفهوم الفيتو ويقتضي منا الحال التطرق لمسألة الإمتناع بنوعيه الإجباري والاختياري .

أ - الإمتناع عن التصويت (**abstention**): الإمتناع الإجباري يفرض في الحالة المحددة في الفقرة ٣ من المادة ٢٧ على الأعضاء الدائمين وغير الدائمين ويترتب عنه بالنسبة للأعضاء الدائمين الحرمان من الفيتو^(٢)، وهذا معناه تقييد للفيتو وتفعيل لدور المجلس بخصوص الحلول السلمية للنزاعات أما بالنسبة للأعضاء غير الدائمين فيعني

١ - حسام أحمد هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن، المرجع السابق، ص ١٠٢ .

٢ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٧٢ .

نقصان صوت معارض بحكم أن الدولة الممتنعة طرفا في النزاع مما يعني إعطاء فرصة أكبر لصدور القرار، وهذا له ارتباط وثيق بتعريف النزاع والموقف، المسألة التي تعتبر حالة فراغ قانوني في الميثاق من حيث أنه لم يفصل فيها^(١)، وإذا كانت مسألة إمتناع عضو غير دائم بشكل اختياري لا تثير إشكالا قانونيا بحكم أنه ليس مطلوب إجماع بين الأعضاء غير الدائمين في قرارات المجلس سواء في المسائل الإجرائية أو الموضوعية فمتى توفرت الأغلبية المطلوبة يمر القرار، لكن ماذا بخصوص الإمتناع الإختياري لعضو دائم عن التصويت؟

قررت المادة ٢٧ في فقرتها الثالثة أن قرارات المجلس في المسائل غير الإجرائية (الموضوعية) يتعين صدورها بأغلبية تسعة من أعضاء المجلس مع شرط أن يكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة، ويعني الأخذ بحرفية النص وجوب توفر إجماعا بين الخمسة الدائمين، في حين أن الإمتناع يخل بهذا الإجماع المطلوب بشأن المسائل الموضوعية فإذا سايرنا هذا الاتجاه فمن المفروض أن القرار لا يصدر لغياب الإجماع^(٢)، وعليه فالسؤال المطروح هو هل يعتبر الإمتناع اعتراضا مساويا للفيتو؟

١ - حول مسألة التقرب بين النزاع والموقف وممارسات مجلس الأمن بهذا الخصوص أنظر:

- Tavernier Paul, <<L'Abstention des Etats Parties à un Différend art ' 27/3 fine de la charte- Examen de Pratique>>, A.F.D.I, vol 22, France 1976, pp 283-288.

٢ - وهذا ما ذهب إليه الإتحاد السوفييتي أثناء غيابه عن الجلسات بخصوص الأزمة الكورية حيث جاء في برقية بعثها للأمين العام بتاريخ ٢٩ يونيو ١٩٥٠ أن قرار المجلس الصادر في ٢٧ يونيو ١٩٥٠ صدر في غياب عضوين هما الصين الشعبية والإتحاد السوفييتي (بحكم أن السوفيات يرفضون شغل منصب الصين من طرف الصين الوطنية

التفسير الحرفي لنصوص الميثاق يعطي امتناع العضو الدائم مكان استعمال الفيتو وهذا إذا ما قارناه مثلا بنص المادة ١٨ التي قررت أن الجمعية العامة تصدر قراراتها في المسائل الهامة (الموضوعية) بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت بمعنى أن الغياب أو الإمتناع لا يخل بالأغلبية المطلوبة ، وعلى العكس من ذلك تنص المادة ٣/٢٧ أن مجلس الأمن يصدر قراراته في المسائل الموضوعية بأغلبية ٩ أعضاء من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة^(١) ، بل أنه من الواضح أن نية الآباء المؤسسون للميثاق إنصرفت إلى إعتبار الإمتناع بمثابة فيتو بدليل رفض المقترح الهندي المقدم للجنة الفنية في المؤتمر بتاريخ ١٤/٠٦/١٩٤٥ والذي يطلب عدم إعتبار الإمتناع والغياب من العضو الدائم بمثابة فيتو^(٢) ، فضلا عن كون عبارة الفقرة ٣ من المادة ٢٧ لا لبس فيها من حيث اشتراط إجماع

(وبالتالي فإن القرار باطل لأن لميثاق يفرض إجماع الأعضاء الدائمين في المسائل غير الإجرائية وهو مالم يتوفر هنا وفق التفسير السوفييتي للمادة ٢٧ من الميثاق. أنظر :

- Myres S. McDougal and Richard N. Gradner , << The Veto and the Charter :An Interpretation for Survival>>, Yale Iwe journal , vol 60, USA, 1951 ,P : 259

١ - إبراهيم أحمد شلبي، أصول التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٢٠-٣٢١. أنظر أيضا: الأخصر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق، ص ص: ٧٧-٧٨.

٢ - رمزي نسيم حسونة، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي و آلية الرقابة عليها، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧ ، العدد الأول، سوريا ٢٠١١، ص: ٥٥٢

لأعضاء الدائمين، إلا أن جانب من الفقه ذهب إلى أن الإمتناع في معناه الحقيقي هو موافقة ضمنية وبالتالي لا يخل بالإجماع المطلوب^(١).

وعززت الممارسة العملية في المجلس هذا الاتجاه ، حيث أنه على الرغم من أن مسألة امتناع عضو دائم عن التصويت لم تحل في بداية نشأة المنظمة بل استقر العمل بمعناها الحالي بشكل تام منذ الأزمة الكورية ١٩٥٠^(٢) ، سيما وأن هذه النقطة كانت محل سؤال ضمن تصريح الدول الأربع الكبرى بتاريخ ٧ جوان ١٩٤٥ والسؤال كان كالتالي: هل امتناع عضو دائم يعد بمثابة اعتراض سواء كان الإمتناع ضمن التصويت فقط أما كان بالنسبة لعضو طرف في النزاع؟

بالنسبة لعضو طرف في النزاع المسألة واضحة في المادة ٣/٢٧ وهي تتعلق بالإمتناع الإجباري ، حيث لا يخل بالإجماع وهو مفروض نصا لكن هنا أيضا تطرح إشكالية التمييز بين "النزاع" و"الموقف" ، أما بالنسبة للإمتناع الاختياري فاتجهت الممارسة في المجلس إلى اعتبار الإمتناع لا يشكل اعتراضا وهو يعتبر حالة خاصة لتطبيق قاعدة الإجماع، وكانت أول حالة امتناع بتاريخ ٢٩ أبريل ١٩٤٩ من طرف ممثل الاتحاد السوفيتي بشأن إنشاء لجنة تحقيق للنظر في المسألة الإسبانية ومن ثم جرى إقراره بشكل مطرد في ممارسات المجلس^(٣) ، مع أن ممارسات المجلس بهذا الخصوص لاتعطي إجابة واضحة فتارة يتم الإمتناع لكن مع عدم الإشارة لحكم المادة ٣/٢٧ بل لأسباب خاصة بالعضو الممتنع ، وفي حالات نادرة

1- Myres S. McDougal and Richard N. Gradner , op.cit ,p :261

٢ - عبد الله الأشعل، القانون الدولي المعاصر - قضايا نظرية وتطبيقية ، الطبعة الأولى، دون ذكر دار النشر، القاهرة ١٩٩٦ ، ص: ١٦٥

٣ - نعيمة عمير، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص: ١٧١-١٧٢.

جدا تم الإمتناع الإجباري مع إشارة العضو الممتنع للفقرة الثالثة من المادة ٢٧^(١)، والأسباب التي جعلت المجلس لا يعتبر الإمتناع اعتراضا يمكن إرجاعها إلى التالي:

- يتعلق السبب الأول بنشاط المجلس حيث أن اشتراط عدم صدور قرار لا توافق إحدى الدول دائمة العضوية كليا أو جزئيا أمر واضح أما إذا امتنعت عن التصويت فمن المنطقي أن يصدر القرار لأنه حاز على الأغلبية المطلوبة، ويذهب الأستاذ "ليانغ" أنه من مجافاة المنطق أن يعتبر الإمتناع موازيا لممارسة الفيتو، والسبب الثاني يتعلق بسلوك الدول الدائمة العضوية إذ يكفي أن تمتنع إحدى الدول الدائمة عن التصويت ليعتبر ذلك تعبيراً عن موقفها حياديا لا يحول دون صدور القرار^(٢)، فإذا تقيدنا بالتفسير المتشدد للمادة ٣/٢٧ وفي اتجاه ما أقرته الأعمال التحضيرية للميثاق في هذا الخصوص فإن تطبيق قاعدة الإجماع بين الأعضاء الدائمين بدقتها يرجح أن إمتناع عضو دائم عن التصويت يمنع مجلس الأمن من إتخاذ قرار في المسائل الموضوعية، لكن الممارسة غلبت الضرورة العملية على الاعتبارات القانونية^(٣)، ويعتبر هذا بمثابة تعديل عرفي من خلال تواتر ممارسات مجلس الأمن حول هذه النقطة وهي ممارسة إيجابية كونها أولا تقلص من نطاق الفيتو وتتيح خيارا للدولة الدائمة العضوية متى أرادت عدم عرقلة صدور قرار تريد

1- Tavernier Paul, << L'abstention des Etats parties à un différend : art 27/3 fine de la Charte— Examen de la pratique>>, op.cit, P:٢٨٣

٢- الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٧٩.
1-Fromont Michel,op.cit,p/ 497

إتخاذ موقف محايد منه ، وهي حالة واقعية في العلاقات الدبلوماسية حيث نجد الصين مثلا غالبا من تلجأ للإمتناع لإنتهاجها سياسة محايدة في كثير من النزاعات، ورغم هذه الوجه الإيجابي للإمتناع إلا أنه يعتبر معرقل لصدور القرار من ناحية أنه يؤدي لنقصان صوت من الأغلبية المطلوبة مما يقلص من فرص صدور القرار، ويمكن القول أنه على الأقل أخف الضررين فالإمتناع هنا لا يخدم فعالية المجلس في التصدي للنزاعات إلا في حالة حصول القرار على الأصوات اللازمة أي تسعة أصوات وعدم استعمال الفيتو طبعاً يصدر القرار.

- ذهب المجلس في ممارسته العملية التي أصبحت بمثابة تفسير عري في للمادة ٣/٢٧ إلى ما مفاده أن الدول الدائمة حين تمتنع عن التصويت فهي تعبر عن رغبة خاصة بعدم الاشتراك في قرار معين^(١)، وأصبح تفسير عبارة «من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين مجتمعة» بأنها تعني «أصوات الأعضاء الدائمين الحاضرين المشتركين في التصويت مجتمعة» مما يعني وكأن الممتنع غير موجود أصلاً^(٢).

أما بخصوص الإمتناع الإجباري فكانت أول ممارسة واضحة في المجلس تم الإشارة فيها للمادة ٣/٢٧ بما يعني الإمتناع الإجباري من طرف العضو الممتنع تتعلق، بعضو غير دائم هو الأرجنتي بخصوص قضية المواطن "Karl Adolf Eichmann"^(٣) ضد إسرائيل حيث صرحت الأرجنتين أنها

١ - إبراهيم أحمد شلبي، أصول التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٢١.

2- Myres S. McDougal and Richard N. Gradner , op.cit ,p :260

٣- قضية (Karl Adolf Eichmann) مواطن ألماني يهودي الديانة التحق سنة ١٩٣٢ بالهزب النازي النمساوي ثم التحق بألمانيا سنة ١٩٣٩ وعين رئيساً للقسم الرابع في

تمتع تطبيقا لحكم الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ وكان ذلك العام ١٩٦٠، ويعتبر الأستاذ "Tavernier Paul" أنها الحالة الوحيدة الواضحة بهذا الخصوص^(١)، ويبدو هنا أن الدافع الذي خدم هذا الاتجاه هو رغبة الولايات المتحدة مع حلفائها في المجلس في محاصرة الفيتو السوفيتي في ذلك الوقت وهذا ينطبق أيضا بالنسبة للغياب عن الجلسات.

(ب) - حالة غياب عضو دائم عن التصويت:

تعتبر مسألة الغياب عن الجلسات من قبل عضو دائم أيضا مسألة خلافية أثارت جدلا فقهيًا حول مدى اعتبارها من قبيل الإمتناع عن التصويت أم هي حالة مختلفة يجب أن يكون لها حكم مختلف؟

وثارت مسألة الغياب هذه لأول مرة عندما تغيب الإتحاد السوفيتي عن حضور الجلسات إحتجاجا على رفض المجلس قبول مندوب الصين الشعبية محل مندوب الصين الوطنية، فخلال هذه الفترة صدرت عدة قرارات من بينها قرارات التدخل في الحرب الكورية ورفض الإتحاد السوفيتي الإعتراف بمشروعيتها^(٢).

الجيستابو، متهم بأنه كان مسؤولا عن تنفيذ السياسة النازية تجاه اليهود وإرتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية ضددهم، ألقى عليه القبض سنة ١٩٤٥ لكنه تمكن من الفرار إلى الأرجنتين سنة ١٩٥٠، قام جهاز الموساد الإسرائيلي بإختطافه في ١١ مايو ١٩٦٠ وحوكم في القدس وأعدم في الرملة بفلسطين في ٣١ مايو ١٩٦٣ .

1 - Tavernier Paul ,<< L'Abstention des Etats Parties à un Différend in fine de la Charte — Examen de la Pratique>> art ٢٧ /٣ .
op.cit, P : 28٤

٢- الأخصر بن الطاهر، حق الفيتو في بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٨٠.

ومن الناحية العملية للممارسة في مجلس الأمن فإن الأثر القانوني للغياب عن الجلسات يماثل أثر الامتناع الاختياري^(١) عن التصويت، فقد استقر العمل في المجلس على أن الغياب لا يؤثر في إجماع الخمس الكبار ومن ثمة تصدر القرارات صحيحة في حالة غياب عضو دائم وهذا منذ سابقة غياب الاتحاد السوفيتي المذكورة آنفاً^(٢)، بحيث تكرس كعرف في أعمال المجلس يفيد أنه إذا لم يعترض العضو الدائم اعتراضاً صريحاً على القرار أو التوصية المتعلقة بمسألة موضوعية فإن سكوته (غياباً أو امتناعاً) يفسر عملياً كموافقة على القرار ولا يعتبر بذلك مستخدماً لحق الفيتو فالمطلوب في الفيتو هو اعتراض صريح وتعبير إيجابي^(٣)، بما يعني إعلان الموقف والتعبير الإيجابي عنه وهذا التفسير المخالف لحرفية المادة ٢٧ كما سلف ذكره في مسألة الإمتناع عن التصويت يعطي انطباع بأنه هناك رغبة من قبل الدول الكبرى في الحد من نطاق الفيتو، وبالتأمل في الظروف التاريخية للحرب الباردة في تلك الفترة أي الخمسينيات وبالذات الحرب الكورية يفسر ذلك أن معسكر الدول الغربية ضاق ذرعاً بالفيتو السوفيتي مما جعله يحاول الإلتفاف على الفيتو بمحاولة الحد من نطاقه عبر مسألتى الإمتناع عن التصويت والغياب عن الجلسات، واعتبارهما لا

-
- ١- يرى الأستاذ محمد سامي عبد الحميد أنه من غير الجائز للمجلس بحسب الأصل اتخاذ قرار في مسألة موضوعية في غياب عضو دائم، لأنه لا يمكن القول بوجود إرادة ضمنية في هذه الحالة ويقتصر ذلك فقط على المسائل الإجرائية. أنظر: محمد سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي - الجماعة الدولية والأمم المتحدة، المرجع السابق، ص: ١٠٩
 - ٢ - حسام أحمد محمد هندواي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ١٠٢.
 - ٣ - نزيه علي منصور، حق النقض ودوره في تحقيق السلم والأمن الدوليين، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص: ٥٠.

يمسان بمبدأ إجماع الأعضاء الدائمين من أجل تضيق الخناق على الفيتو السوفيتي الذي كان يضرب بقوة في هذه المرحلة.

وبالعودة لمسألة الخلاف الفقهي حول مسألة الغياب عن الجلسات هل تعتبر من قبيل الإمتناع الإختياري وتأخذ حكمه أم لها حكم مختلف نجد هناك اتجاهين:

- الاتجاه الأول: يرى هذا الإتجاه أن الغياب عن الجلسات يأخذ حكم الإمتناع عن التصويت ويستند لعدة أسباب:

- على أساس أن الغاية من الإمتناع عن التصويت والغياب عن الجلسات هي واحدة وتهدف إلى إتخاذ موقف سلبي بشأن القرار المعروض على المجلس ومن هذا التشابه في الغاية يكون التشابه في الحكم ومن ثم فلهم نفس الأثر القانوني.

- استعمال حق الفيتو لا يكون إلا بالإدلاء بصوت معارض عند التصويت أي التعبير الإيجابي وليس السلبي أو غير المباشر مثل التغييب عن حضور للجلسات.

- إن حكم المادة ٢٨ من الميثاق قررت أن ينظم عمل المجلس على وجه يكون عمله في حالة استمرارية بتمثيل أعضائه تمثيلاً دائماً في مقر المجلس، ومنه فإن الغياب إما إخلالاً بنص هذه المادة أو تخلياً عن الفيتو والتصويت كلياً وعليه لا يمكن أن يكون له حكم الامتناع الإختياري.

- نص المادة ١/٢٤ من الميثاق جعل عمل المجلس نيابة عن الجمعية العامة ومن ثم فالغياب إخلال بأحكام الوكالة وهو ما يفقد المتغيب التمتع بمزاياها من مناقشة وتصويت^(١).

يصب هذا الاتجاه في تأييد الموقف الأمريكي والغربي عموما ولا يتفق مع وجهة النظر السوفيتية بدليل أن الإتحاد السوفيتي حين تغيب عن جلسات المجلس في أزمة الحرب الكورية احتجاجا على عدم قبول مندوب الصين الشعبية محل الصين الوطنية في المجلس، كان يعتقد بعدم إمكانية صدور القرارات في غيابه بيد أن الولايات المتحدة وحلفائها دفعوا في الاتجاه المعاكس ونجحوا فيه.

- **الاتجاه الثاني:** أن التغيب هو استعمال لحق الفيتو مستبدلين بعدة أسانيد:

- من حيث اختلاف الباعث في كل من الامتناع والغياب فالمتمتع يدون قد شارك في الجلسة وشارك في النقاش ثم قرر الامتناع عن التصويت، في حين أن المتغيب يكون قد قرر الاعتراض عن المسألة برمتها بتغيبه ولا يصل الامتناع إلى هذا الحد.

- يجوز ممارسة الفيتو بتعبير إيجابي أو سلبي بدليل أن الميثاق لم يتضمن نوا صريحا يلزم التصويت بطريقة محددة إيجابا أو سلبا.

- صحيح أن المادة ٢٤ قررت الإنابة للمجلس عن أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن لكن لا يوجد نص يلزم أعضاء المجلس بحضور

١ - إبراهيم أحمد شلبي، أصول التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص: ٣٢١-٣٢٢.
وأیضا : الأخصر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: ٨٠-٨١.

جميع الجلسات، وعليه لا يمكن الاحتجاج بأن دولة دائمة خالفت أحكام الحضور لأن أحكام نظام التصويت أولى.

- تذهب المادة ٣/٢٧ عن طريق تفسيرها التلقائي في اتجاه اعتبار الغياب استعمالاً للفيتو، ورغم أن الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن ذهبت في تصريحها المشترك بهذا الخصوص الصادر بتاريخ ٧ جوان ١٩٤٥ صراحة أو ضمناً على اعتبار الامتناع ليس اعتراضاً^(١).

يبدو الرأي الثاني أكثر توافقاً مع أحكام الميثاق في حين الرأي الأول أكثر مراعاة للواقع الدولي وتسهيلاً لصيرورة أعمال المجلس^(٢)، وإذا كانت حالة الغياب عن الجلسات من الأعضاء الدائمين نادرة فإن حالة الإمتناع عن التصويت أكثر حدوثاً سواء من قبل عضو دائم أو غير دائم امتناعاً إجبارياً أم اختيارياً^(٣)، ويمكن الحكم بخصوص مسألة الغياب عن التصويت للعضو الدائم بما مفاده أنه من الناحية الواقعية في ممارسات مجلس الأمن ليس هناك فرق في الآثار القانونية بين مسألتى الغياب عن الجلسات والامتناع عن التصويت، فكلاهما يأخذ نفس الحكم من حيث عدم تأثيره على الإجماع بين الخمسة الدائمين ويصدر القرار في حالة الإمتناع والغياب متى ضمن الأغلبية اللازمة لذلك ومنه لا يعتبر استعمالاً للفيتو وهذا ما أكدته ممارسات مجلس الأمن.

-
- ١ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٩-٣١١ . أيضاً: إبراهيم أحمد شلبي، أصول التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٢٢ - ٣٢٤. وأنظر أيضاً: الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٨٢
 - ٢ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣١١.
 - ٣ - لتفاصيل أكثر حول الامتناع. أنظر: الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٨٤ - ٨٨.

الفرع الرابع

حق الفيتو ضمن نطاق الفصلين السادس والسابع

يتصدى مجلس الأمن لحل النزاعات حسب خطورتها وفي هذا الإطار تصنف النزاعات حسب درجة خطورتها إلى:

- حالة نزاع أو موقف دولي من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر وهي الحالة التي يتصدى لها المجلس وفقا لآليات الحل السلمي للنزاعات المقررة في الفصل السادس.
- حالة وجود نزاع أو موقف يشكل تهديد فعلي للسلم والأمن الدوليين أو إخلال به أو عمل من أعمال العدوان، وفي هذه الحالة يتصدى المجلس وفقا لآليات الفصل السابع والتي تتضمن حلولا من بينها الحلول القسرية والتي قد تتضمن القوة العسكرية.

وإذ ماعدنا إلى مسألة نطاق الفيتو في هذين الفصلين نجدها تتأثر

بالمؤشرين التاليين:

١- تكييف مسألة ما على أنها نزاع أو موقف، ففي الحالة الأولى أي تكييف المسألة على أنها نزاع يترتب عليها الإمتناع الإجباري لمن كان طرفا في النزاع عن التصويت، وفي هذه الحالة متى كان الممتنع عضوا دائما ترتب عنه استبعاد الفيتو، بينما لا يترتب استبعاد الفيتو لمن كان طرفا في الموقف وهذا متى بقيت المسألة تحت الفصل السادس.

٢- إدراج مجلس الأمن وفقا لسلطته التقديرية النزاع أو الموقف تحت الفصل السابع أو إبقائه تحت الفصل السادس، حيث يزول قيد امتناع أطراف النزاع متى أدرج تحت الفصل السابع بينما يبقى ذلك القيد متى

بقي النزاع تحت الفصل السادس ، فما هو الفرق والفاصل بين النزاع والموقف؟

أ- الفرق بين النزاع والموقف وتأثيره على نطاق الفيتو:

لم يضع الميثاق معيارا محددًا للمقصود بالنزاع أو الموقف الذي من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر^(١)، حيث نجد نص المادة ٣٤ «لمجلس الأمن أن يفحص أي نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين».

ويكون من الضروري الفصل والتفريق بين النزاع والموقف متى عرفنا أن المادة ٣/٢٧ قررت على من يكون طرفا في النزاع الإمتناع الإجباري عن التصويت، بينما لا يترتب ذلك على من كان طرفا في موقف دولي^(٢)، لكن من الناحية العملية في ممارسات مجلس الأمن في تناوله لقضايا تحت الفصل السادس من حيث تكييف المسائل المطروحة يصعب التفريق بين المفهومين "النزاع" و"الموقف"، فتارة تدرج المسألة على أنها موقف رغم توافر مفهوم النزاع وتارة تكييف حالة أقل تعقيدا على أنها نزاع، ذلك أن الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ تفرض إمتناع من كان طرفا في

١ - حسام أحمد محمد هندراوي، حدود سلطات مجلس الأمن، المرجع السابق، ص ص ٤١-٤٢.

٢ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٥.

النزاع ويعنى من هذ الحكم من كان طرفا في موقف^(١)، وهذا يجعل كل دولة تسعى للتكليف الذي يخدم قضيتها عند التصويت في المجلس.

ومن الناحية الفقهية نجد الأستاذ أحمد أبو الوفاء يعرف النزاع الدولي "Dispute" بأنه «خلاف حول مسألة قانونية أو واقعية يتمثل في تناقض أو تعارض أو تضاد أو تضارب الآراء القانونية لشخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي»^(٢)، فيما يذهب الأستاذ "إبراهيم أحمد شلبي" إلى أن الفرق بين النزاع والموقف يكمن في درجة حدة كل منهما فكلاهما يعبران عن وجود خلاف بين دولتين أو أكثر، وإذا تعثر حل الخلاف بالطرق العادية تزيد حدة الخلاف ويتطور إلى موقف فهذا الأخير درجة أعلى من الخلاف، والموقف (Situation) قد يتطور إلى مرتبة أعلى هي النزاع (Dispute) فالفرق يكون في درجة حدة الخلاف وتطوره مع الوقت، والنزاع أيضا يمكن أن يتطور مع مرور الوقت دون إيجاد حل له إلى تشابك أو ما عبر عنه الميثاق بمصطلح احتكاك (Friction) وهذا بتعبير المادة ٣٤ من الميثاق^(٣)، فالترج في مسألة خلافية يكون بالتسلسل: خلاف ثم موقف ثم نزاع ثم احتكاك.

فالنزاع يمثل مرحلة أكثر تقدم وخطورة من الموقف في حين أن الموقف هو حالة عامة تنطوي على مشكلات سياسية تتعلق بمصالح عدة

1- Tavernier Paul, << L'abstention des Etats parties à un différend : art ٢٧ / ٣ .in fine de la Charte — Examen de la pratique>> , op.cit, P : 287.

٢ - أحمد أبو الوفاء، الوسيط في القانون الدولي العام، دون ذكر رقم الطبعة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٨، ص ٥٨٣.

٣ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٣٠٥-٣٠٦.

دول أو بالمجتمع الدولي ككل أكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات^(١)، فحالة العمومية هذه تجعله غير محدد وواضح.

وقد عرفت المحكمة الدائمة للعدل الدولي لعصبة الأمم النزاع بأنه «خلاف حول نقطة قانونية أو واقعية فهو تناقض أو تعارض في الآراء القانونية والمصالح لشخصين قانونيين دوليين أو أكثر»^(٢)، وطرحت مسألة التمييز بين النزاع والموقف على مجلس الأمن لأول مرة سنة ١٩٤٦ بمناسبة فحص الشكوى المقدمة من سوريا ولبنان لطلب جلاء القوات الفرنسية والبريطانية عن سوريا ولبنان، ثم سنة ١٩٤٩ بشأن الملاحاة في مضيق "كورفو" بين بريطانيا وألبانيا^(٣).

- ويشترط في النزاع أو الموقف لعرضه على المجلس:

أن يكون النزاع أو الموقف موجودا وجود حالة من حالات النزاع أو الموقف كما عرف سالفا وأن يكون النزاع أو الموقف مستمرا حال عرضه على المجلس، وأن تكون هناك من الدلائل ما ينبئ باستمراره ما لم يتم حله، وأخيرا أن يكون من شأن استمرار النزاع أو الموقف أن يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر، فإنتفاء الخطر ينفي حق مجلس الأمن في

١ - حسام أحمد محمد هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن الدولي، مرجع سابق، ص ص ٤٢-٤٣.

٢ - قرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي بشأن قضية مافروماتيس <<Mavrommatis>> الصادر بتاريخ ٣٠/٠٨/١٩٢٤. للمزيد أنظر: حسام أحمد محمد هنداوي، نفس المرجع، ص ٤٣.

٣ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٦.

التدخل^(١) لأن المعيار في تدخل مجلس الأمن هو الخطر على السلم والأمن الدوليين.

وقد رأت "الجمعية الصغيرة"^(٢)، في تقريرها للجمعية العامة بتاريخ ١٥ يوليو ١٩٤٨ أن النزاع صفة تتوفر في الحالات التالية:

- اتفاق أطراف المشكلة أنها تمثل نزاعا.
- إدعاء دولة بمخالفة دولة أو دول أخرى لإلتزاماتها الدولية وإنكار هذه الأخيرة لذلك.
- إدعاء دولة بأن دولة أخرى قد أضرت بحقوق دولة ثالثة وإقرار هذه الأخيرة بذلك^(٣).

وبخصوص مسألة تكييف مسألة ما على أنها نزاع أو موقف فإن المادة ٣٤ من الميثاق عهدت بذلك لمطلق إرادة مجلس الأمن، وقد سايرت هذه المادة اعتراف واضعي الميثاق لأجهزة الأمم المتحدة بحق تفسير قواعد الميثاق التي تتعلق بنشاطها، رغم عدم تضمينه لنص يدل على ذلك لأنه تم اعتبار ذلك من قبيل تقرير حقيقة لا خلاف حولها^(٤)، وتأسيسا على ذلك فإن وجوب الإمتناع الإجباري للدولة الطرف في النزاع يتوقف على إرادة مجلس الأمن هل يكيف المسألة على أنها موقف وهنا ليس هناك امتناع إجباري

١ - حسام أحمد محمد هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ٤٢-٤٣.

٢ - شكات الجمعية العامة جمعية مصغرة من عدد محدود من أعضائها للقيام بمهام الجمعية العامة للأمر المستعجلة بين دورات الجمعية العامة.

٣ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٨.

٤ - حسام أحمد محمد هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ٤١-٤٢.

للدولة الطرف في الموقف ويحق لها التصويت سواء كانت عضوا دائما أو غير دائم، أم يكيف المسألة بوصفها نزاع وهنا يفرض الإمتناع الإجباري على أطراف النزاع⁽¹⁾، ومن حيث حركة الفيتو هنا فإنه يمكن القول أن مسألة التكييف هذه للنزاع والموقف تعتبر مجالا مفتوحا للفيتو، فإذا أرادت دولة دائمة العضوية فتح المجال أمام استعمالها للفيتو في مسألة معينة فما عليها سوى استعمال الفيتو ضد تكييفها على أنها نزاع والرمي نحو تكييفها على أنها موقف مما يعطي حق استعمال الفيتو حتى ولو كانت طرفا في هذا الموقف.

نجد مواقف الدول الدائمة العضوية حول مسألة تكييف الخلافات بين الدول، تبنت بريطانيا موقفا مفاده أن إنكار دولة الاتهام الموجه لها يعطي الأمر صفة النزاع، أما إذا كان هناك اتهام وإعتراف به فهذا مجرد موقف، وذهبت الولايات المتحدة في اقتراح قدمته "للجمعية الصغيرة" بأنه يجب أن يمتنع عن التصويت كل الدول الأطراف في الخلاف بغض النظر عن تكييفه نزاعا أو موقفا، ورأى الاتحاد السوفيتي أن مسألة تكييف الخلاف هي من سلطة مجلس الأمن وهي مسألة موضوعية تخضع لنظام التصويت الخاص بالمسائل الموضوعية، وهو الرأي الذي جرى العمل به في مجلس الأمن⁽²⁾، وهذا الاتجاه يجعل نطاق الفيتو في هذا الموضوع واسعاً بحيث يمكن الدول الحائزة للفيتو من التحكم في تكييف مسألة ما نزاعاً أو موقفاً حسب رغبتها لا حسب طبيعة المسألة وهو ما يجعل النزاعات

1 - Tavernier Paul, << L'Abstention des Etats Parties à un Différend :art ٢٧ /٣ .in fine de la Charte — Examen de la Pratique>> , op.cit, pp : 284-286 .

٢ - إبراهيم أحمد شلبي ، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٠٦-٣٠٧.

التي تعرض على المجلس متحكم فيها عن طريق الفيتو حسب مصالح هذه الدول.

وقد تواتر العمل في المجلس على أنه هو المختص بتكليف الخلاف وإعطاء صفة النزاع أو الموقف دون التقييد برأي الدولة التي عرضت النزاع على المجلس، كما جرى تقليد في عمل المجلس مؤداه امتناع أعضاء المجلس عن التصويت في الموضوعات التي تخصهم وهو ما طبقته فرنسا بخصوص الشكوى المقدمة من سوريا ولبنان في ٤ فبراير ١٩٤٦ بخصوص جلاء قواتها وأيضاً بريطانيا بخصوص مصر^(١).

من الناحية العملية لتطبيق الامتناع الإجماعي كان يجري بانتقائية ونادراً ما يطاع رغم أن نص المادة ٢٧ في فقرتها الثالثة كانت واضحة في اشتراطها وجوب امتناع عضو مجلس الأمن عن التصويت متى كان طرفاً في النزاع، ويجري التحايل على هذا الشرط من خلال سلطة تكليف الخلافات الدولية التي هي من صلاحيات المجلس يفصل فيها على أنها مسألة موضوعية ومن ثمة يكون للفيتو دوراً فاصلاً فيها، وإجمالاً فإن أثر التفرقة بين النزاع والموقف يبدو أثرها القانوني بالنسبة للعضو الدائم في:

الحلول السلمية للنزاعات المقررة وفقاً للفصل السادس وهذا حسب منطوق المادة ٣/٢٧ حيث يترتب عن ذلك وجوب الامتناع الإجماعي عن التصويت ومنه الحرمان من حق الفيتو ويبدو هذا قيداً جدياً هاماً خاصة وأنه يتعلق بالحلول السلمية، ولكنه غير كافٍ بحكم أنه يبطل في مسألة الحلول القسرية والمقررة وفقاً للفصل السابع رغم أنها أهم وأخطر، فمن باب أولى

١ - المرجع نفسه، ص ص ٣١٩-٣٢٠.

ومنطقيا لا يمكن لأحد أن يكون خصما وحكما في نفس الوقت^(١)،
وعليه من المفروض أن يكون الإمتناع الإجباري أولى في مسائل الفصل
السابع أكثر منه في الفصل السادس ، ومن وجهة أخرى إن الإمتناع
الإجباري هنا تم إيجاد ثغرة فيه من خلال مسألة تكييف الخلاف على أنه
مجرد "موقف" وبالتالي يحق لمن كان طرفا فيه التصويت بالفيتو.

ويعتبر حكم الإمتناع الإجباري الوارد في المادة ٣/٢٧ يعد تراجعا عن
حكم أكثر منطقية وقبول كان مقررا في المادة ٥ من عهد عصبة الأمم
التي تقرر امتناعا للدولة الطرف في النزاع في المجلس أو الجمعية مهما كان
موضوع القرار المتعلق بالنزاع^(٢)، ورغم هذا التراجع نجد أن الممارسة العملية
لمسألة الامتناع الإجباري كما يرى ذلك الأستاذ "بلوم" غير متواترة أو
مؤكدة^(٣) فتارة نجد الدول تمتع من تلقاء نفسها ولكنها تؤكد أن
امتناعها طوعي وليس تطبيقا للمادة ٣/٢٧ وتارة تسعى للتحايل من خلال
الرمي لتكييف النزاع على أنه موقف لكي يحق لها التصويت واستعمال
الفيتو، ويعزز هذا التحايل بصعوبة التفرقة بين النزاع والموقف في ظل عدم
تحديد الميثاق لذلك، وجعل هذا من إختصاص المجلس، ونفس الشيء يقال
بالنسبة للحلول السلمية المقررة عن طريق المنظمات الإقليمية المشمولة
بحكم الفقرة ٣ من المادة ٢٧ فالامتناع الإجباري يكون فقط بالنسبة
للحلول السلمية ومتى تعدى ذلك إلى الحلول القمعية أي الفصل السابع
سقط شرط الامتناع الإجباري للدولة الطرف في النزاع.

١ - محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان،
دون ذكر سنة النشر، ص ص ٣٤٤-٣٤٥.

٢ - المرجع نفسه ، ص ٣٤٥.

٣ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٧٣.

ومع أن مسألة التفرقة بين النزاع والموقف أثارت جدلا حادا في المجلس لمرات عديدة إلا أن المجلس لم يحاول توضيح الأمور وتلافي هذا النقص والغموض، وتعزز هذا العرف الجاري العمل به في المجلس بامتناع الدول الأطراف في النزاع متى كانت المصالح ليست في خطر وهو ما زاد من حدة هذا الغموض، بالإحساء أن الإمتناع الذي من المفروض أنه إجباري على الدولة الطرف في النزاع وتصويره على أنه امتناع طوعي، وهذا ما فعلته بريطانيا بخصوص مسألة مضيق "كورفو" في نزاعها مع ألبانيا، حيث صورت الإمتناع على أنه طوعي وليس تطبيقا للفقرة ٣ من المادة ٢٧، أما الإتحاد السوفيتي فاستعمل الفيتو في أوت ١٩٦٨ لمنع صدور قرار يدين تدخل قوات حلف وارسو في الشؤون الداخلية لتشيكوسلوفاكيا^(١)، والحالة الوحيدة التي ناقش فيها المجلس مسألة الإمتناع الإجباري طبقا للمادة ٣/٢٧ هي بمناسبة عرض قضية جزيرة "مايوت" بين فرنسا وجزر القمر، حيث استعملت فرنسا حق الفيتو لمنع صدور القرار رغم أنها طرف في النزاع إلا أن ممثل فرنسا رفض إخضاعه لقاعدة الإمتناع الإجباري وتمسك بالتفسير المتواتر العمل به في المجلس، وإعتبرت دول أعضاء في المجلس أن فرنسا استعملت حق الفيتو في وضع غير قانوني وهذه الدول هي: ليبيا وبنما وبنين وتترانيا.

ونجد أن حالة الامتناع الإجباري ظهرت بوضوح في ممارسات المجلس في القضية سالفة الذكر المسماة "Eichmann"، حيث صرح ممثل الأرجنتين أن بلاده تمتنع عن التصويت بحكم أنها طرف في النزاع تطبيقا

١ - محمد المجنوب، التنظيم الدولي النظرية العامة والمنظمات الإقليمية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٩٢، ص ١٨٩.

للفقرة ٣ من المادة ٢٧^(١)، وأخيرا نخرج بما مفاده أن التفرقة بين النزاع والموقف بالنسبة للأعضاء الدائمين تظهر أهميتها في المسائل الموضوعية في نطاق الحلول السلمية المقررة في الفصل السادس، حيث يفرض عليها الإمتناع عن التصويت^(٢) مما يعني نقصان فيتو من أصل خمسة أما بالنسبة للأعضاء غير الدائمين فيعني نقصان صوت من نصاب الأغلبية اللازمة لصدور القرار، وفي النطاق العملي للمجلس تتناقص أهمية هذه التفرقة نظرا لدور الفيتو في مسألة تكييف النزاع والموقف.

(ب) - في التفرقة من حيث نطاق الفيتو بين الفصلين السادس والسابع:

خلقت المادة ٣/٢٧ من الميثاق فرقا في نظام التصويت في المجلس بين القرارات التي تتخذ تحت الفصل السادس والمادة ٣/٥٢، من حيث الإستثناء الذي يتطلب حرمان الدول الطرف في النزاع من التصويت وهذا القيد يتلشى إذا ما تم إدراج القرارات تحت نطاق الفصل السابع مما يجعل نفوذ الفيتو في الفصل السابع أوسع نطاقا منه في الفصل السادس.

يذهب الأستاذ "محمد سعيد الدقاق" في انتقاده لهذه التفرقة إلى أنه كان من باب أولى أن يمتد هذا المنع إلى القرارات التي تصدر تحت الفصل السابع الذي يتضمن التصدي لإنتهاكات خطيرة للسلم والأمن الدوليين وعندئذ كان من المفروض أن تمتنع الدولة التي صدر القرار ضدها عن التصويت لأن الحكمة من منعها تعد أكثر توافرا في هذه الحالة منه في

١ - حول مسألة الامتناع الإجباري عن التصويت أنظر صفحات هذه المذكرة، ص: ٥٢ - ٥٦.

2 - Tavernier Paul, << L'abstention des Etats parties à un différend : art. 27 / 3 in fine de la Charte — Examen de la pratique >> , op.cit, pp : ٢٨٣-٢٨٤

حالة الفصل السادس^(١) وعلى العكس من هذا ذهب الميثاق أن هذا الإستثناء لا يسري على ما يصدر بشأن تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما أو وجود حالة العدوان، إذ يتعين موافقة كل الأعضاء الدائمين حتى ولو كانوا أطرافا في النزاع^(٢)، ومبرر ذلك أن قرارات القمع تتطلب إستعمال القوة العسكرية وأيضا تترتب عليها نفقات باهظة ونتائج خطيرة، ومن ثمة فهي أكثر حاجة لإجماع أعضاء مجلس الأمن وخصوصا الدائمين بحكم أنهم الركيزة الأساسية لتنفيذ هذه القرارات وعدم موافقة عضو دائم معناها تقليص الفرص أمام تنفيذ قرار مجلس الأمن.

وفي هذا الاتجاه يفرق الفقه الدولي بين ما يصدر عن المجلس تحت عنوان الفصل السادس حيث كل ما يصدر طبقا لأحكام هذا الفصل يأخذ صورة التوصيات حتى لو صدر تحت مسمى آخر مثل: طلب أو دعوة أو لفت نظر أو تصريح، وهذه التوصيات غير ملزمة في نظر جانب من الفقه حتى وإن كانت لهما قوة إلزام أدبي لا يستهان بها^(٣)، غير أن جانب آخر من الفقه يرى أن جميع قرارات مجلس الأمن تحوز الصفة الإلزامية بغض النظر عن أي صورة صدرت فيها أو أي فصل صدرت ضمنه، على أن الرأي الغالب هو الاتجاه الأول ويؤيده أيضا الواقع العملي في المجلس، وهذا يبين أن قرارات الفصل السادس رغم أهميتها من حيث أنها تتضمن الحلول

١ - يذهب الأستاذ محمد السعيد الدقاق أنه لا يوجد مبرر لقصر الامتناع على مسائل الفصل السادس لأنه لا يمكن لأحد أن يكون خصما وحكما في خصومته، وبهذا المنطق يكن الامتناع أكثر إلحاحا في مسائل الفصل السابع، بحكم أن الضرر يكون أكبر ومنه فلحكمة من الامتناع أكثر توافرا هنا. أنظر: محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ص ٣٤٤-٣٤٥.

٢ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٣٢٠.

٣ - أحمد عبد الله أبو العلاء، المرجع السابق، ص ص: ٤٢-٤٥.

السلمية إلا أنها على الأقل ينقصها الطابع التنفيذي، مما يجعلها أقل أهمية من قرارات الفصل السابع، التي تتسم بالطابع القسري والتنفيذي في أغلبها وليس كلها مما يجعل الفيتو على قرارات الفصل السادس يقيم على وجهين، الأول من حيث أنه يعرقل فرص الحل السلمي وهي حلول اختيارية بالنسبة للأطراف وهنا ضرره بالغ لأنه يمس الحل السلمي للنزاع، ومن جهة ثانية قرارات الفصل السادس أقل إلزاما وهو ما يجعلها أقل أهمية وهذا يقلل من أهمية الفيتو على هذه القرارات.

أما بخصوص الفصل السابع فإنه وفقا للمادة ٣٩ من الميثاق «يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديدا للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه».

ويتمتع مجلس الأمن وفقا للمادة ٣٩ سالفه الذكر بسلطة تقديرية واسعة فإليه وحده أن يقرر وجود تهديد للسلم أو إخلال به أو وجود عمل من أعمال العدوان^(١)، وهذه السلطة التقديرية الواسعة يمكن للفيتو أن يكون حاجزا في وجه المجلس لتقرير وجود إحدى هذه الحالات ومن ثمة يعطل أعمال الفصل السابع سواء لقمع الانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان أو

١- حسام أحمد محمد هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق،

ص ص ٦٤-٦٥.

لقمع أعمال العدوان في ظل عدم الإتفاق على تعريف محدد لمعنى العدوان لأسباب سياسية لا قانونية في غالبها^(١).

يضاف لما يتمتع به مجلس الأمن من سلطة تقديرية مطلقة ويضع ما يشاء من المعايير لتحديد أحوال تدخله وليس هناك فيما تواتر عليه العمل في المجلس ضوابط معينة بشأن تكييف ما يعرض عليه من وقائع^(٢)، وحيثما وجدت السلطة التقديرية الواسعة للمجلس يقابلها مجال واسع للفيتو في تكييف وقائع نزاع معين تحت الفصل السابع، يضاف إلى ذلك أيضا أن رغبة الدول الحائزة للفيتو خصوصا في تجنب قيد الإمتناع الإجباري لمن كان طرفا في النزاع يجعلها تنجح إلى تكييف الوقائع تحت الفصل السابع من أجل دفع هذا القيد.

نجد الواقع العملي لممارسات المجلس في ظل الحرب الباردة يبين أن المجلس لم يلجأ لإصدار قرارات تحت الفصل السابع^(٣) وينص على ذلك صراحة من خلال الإشارة لمواد هذا الفصل إلا حالات قليلة، منها القرار رقم ٢٣٢ المؤرخ في ١٦/١٢/١٩٦٦ والمتعلق بشأن الوضع في رودسيا الجنوبية (زيمبابوي)^(٤)، ثم القرار رقم ٤١٨ الصادر سنة ١٩٧٧ بخصوص قضية

١- يرى الأستاذ محمد سامي عبد الحميد انه من المستحيل عمليا أعمال الفصل السابع دون وجود توافق تام بين الأعضاء الدائمين وأن هذا التطبيق مرهون أساسا بالعلاقة بين دول الفيتو. أنظر: محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص: ١٢٥-١٢٦.

٢- احمد عبد الله أبو العلاء، المرجع السابق، ص ٤٣.

٣- حول تطبيقات الفصل السابع في الممارسة العملية لمجلس الأمن. أنظر :

-Jared Schott, << Chapter VII as Exception: Security Council Action and the Regulative Ideal of Emergency >>, Northwestern Journal of International Human Rights, Vol.6 N1,2007,pp :24-80

٤- عرفت قضية رودسيا الجنوبية حضورا مكثفا للفيتو البريطاني دعما لنظام للأقلية البيضاء العنصري حيث بلغ مجموع الفيتو فيها ٩ مرات منها ٦ لبريطانيا منفردة = ٢ و

جنوب إفريقيا، وتشير الإحصائيات أن المجلس أصدر ٨ قرارات تحت الفصل السابع طيلة ٤٣ سنة من الحرب الباردة^(١)، إلا أن الوضع تغير منذ انهيار المعسكر الشرقي ونهاية الحرب الباردة، وظهر ذلك جليا بمناسبة التصدي للغزو العراقي للكويت حيث لجأ المجلس بقوة إلى الفصل السابع وبلغ عدد قرارات المجلس تحت الفصل السابع ٢٤٣ في الفترة من ١٩٨٩ إلى ٢٠٠٨^(٢)، ويمكن إرجاع ذلك لغياب الفيتو السوفيتي ويظهر أن الفيتو كان يعطل الفصل السابع عمليا.

إذا كان الميثاق قد ميز بين الفصلين السادس والسابع فإننا نجد الممارسة العملية للمجلس تجعل ذلك صعبا وقد طرح هذا الإشكال في قضية مضيق كورفوس سنة ١٩٤٧ حيث شاركت بريطانيا في التصويت معتبرة أن القرار يعالج مسألة تدرج تحت الفصل السابع، ثم تجدد طرحه سنة ١٩٨٢ في قضية « Malouries » حيث تم تبني القرار بالإستناد للمادة ٤٠ أي الفصل السابع وتم رفض اقتراح "بنما" بإدراج المسألة تحت

بالاشتراك مع الولايات المتحدة ومرّة واحدة مع الاتحاد السوفيتي رغم ذلك تعتبر من القضايا التي أدت فيها الأمم المتحد دورا فعالا بتفعيل الفصل السابع كحالة نادرة في ظل الحرب الباردة. أنظر:

-General Assembly Official Records Fifty-eighth Session , Supplement No. 47 (A/58/47) , << Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council >>, Annex 3, pp : 13-19

١ - حسام أحمد محمد هندراوي، حدود سلطات مجلس الأمن، المرجع السابق، ص ص ٦٦-٦٧.

٢ - أحمد عبد الله أبو علاء، تطور دور مجلس الأمن، المرجع السابق، ص ٢٠٤.

الفصل السادس مما يتوجب الامتناع الإجباري لبريطانيا كطرف في النزاع^(١).

يتضح مما سبق أن ممارسات المجلس فيما يخص التدرج بين الفصلين السادس والسابع لم تكن تحكمها قواعد الميثاق بقدر ما كانت تتجاذبها مصالح الدول الكبرى من أجل التحايل على شرط الامتناع الإجباري للدولة الطرف في النزاع متى كان القرار صادرا وفقا للفصل السادس فممارسات المجلس غير ثابتة على اتجاه معين بل متذبذبة وفقا لرغبات الخمس الكبار، وتبعهم في ذلك الأعضاء غير الدائمين في المجلس مما جعل مسألة الامتناع الإجباري المقررة وفقا للمادة ٣/٢٧ غير واضحة في ممارسات المجلس رغم وضوح النص.

١ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ص ٧٦-٧٧.

المبحث الثاني

أبعاد حق الفيتو ضمن منظومة حل النزاعات الدولية

لا يقتصر تأثير الفيتو على مجلس الأمن وحده بل يتعداه إلى باقي أجهزة المنظمة ذات العلاقة بمهام حفظ السلم والأمن الدوليين، بدءاً بالجمعية العامة كجهاز ذو اختصاص عام، ويكون مدخل هذا التأثير من خلال العلاقة بين الجهازين الرئيسيين للمنظمة، ويتجسد هذا بشكل أوضح في الإختصاصات المشتركة بينهما، وبعض الإختصاصات التي يلزم الجمعية العامة لمباشرتها صدور توصية من المجلس، وبتوسع العلاقة بين الجهازين يتسع مجال تأثير الفيتو، والجهاز الثاني الذي يشمل هذا التأثير هو محكمة العدل الدولية على الأقل من ناحية تنفيذ أحكامها، ولا يكون الأمين العام للمنظمة بمنأى عن هذا التأثير من حيث دوره الدبلوماسي وبعض المهام التي أوكلها له الميثاق في هذا المجال، هذا مانحاول طرقة كمطلب الأول، وعن إمكانية تعدي نطاق تأثير الفيتو خارج منظمة الأمم المتحدة للهيئات والوكالات المتخصصة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ومن ثمة بالضرورة حل النزاعات الدولية، نجد أن علاقة مجلس الأمن كجهاز رئيس ومحوري في المجال الأوسع حتى خارج منظمة الأمم المتحدة تجعله على علاقة وظيفية مع المنظمات الإقليمية كما حددها الفصل الثامن من الميثاق، وهذه العلاقة تكون مدخل للفيتو، وينطبق هذا على المحكمة الجنائية الدولية كجهاز للمعالجة القضائية للنزاعات الدولية، ثم يأتي دور الوكالات المتخصصة على شاكلة الوكالة الدولية للطاقة الذرية كونها تنشط في مجال إختصاص مجلس الأمن وتربطها علاقة وظيفية معه، هذا ما سيتم التطرق له في المطلب الثاني.

المطلب الأول

أبعاد حق الفيتو ضمن منظومة الأمم المتحدة

لحل النزاعات الدولية

يعتبر مجلس الأمن من حيث المهام الموكلة إليه الجهاز الرئيس لحفظ السلم والأمن الدوليين ومن ثمة بالبداهة التصدي لحل النزاعات الدولية، إلا أن منظومة الأمم المتحدة تعطي لأجهزة الأمم المتحدة الأخرى دورا مؤازرا ومساعدًا للمجلس في هذا المجال، حيث للجمعية العامة وفقا لنص المادة ٢/١١ أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين وأن تقدم بشأنها توصيات، هذا بالإضافة لما تخوله لها نصوص أخرى في الميثاق تؤطر العلاقة بين الجهازين، من جهة أخرى تعتبر محكمة العدل الدولية الجهاز القضائي المنوط به فض النزاعات ذات الطبيعة القانونية بين الدول، وعلى مجلس الأمن أن يحيل النزاعات القانونية إلى المحكمة سواء بطلب آرائها الاستشارية أو حث الأطراف باللجوء إليها، ومن ثمة فهي جهاز رئيسي فيما يخص النزاعات ذات الطبيعة القانونية، ورغم أن الأمين العام للمنظمة وصفه الميثاق بالموظف الإداري الأكبر في المنظمة حسب منطوق المادة ٩٧، إلا أنه يمارس دور هام في حل النزاعات الدولية سيما عن طريق دوره الدبلوماسي ومهامه التنسيقية بين الجمعية العامة والمجلس خصوصا، ومنه فإن هذه الأجهزة لها دور في حل النزاعات الدولية مع بقاء الدور الرئيس بيد مجلس الأمن وهو الذي قد يوكل مهام لهذه الأجهزة أو ينسق معها في إطار مساعيه ومهامه لحل النزاعات، وبما أن مهام هذه الأجهزة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين مرتبطة وذات علاقة مع مجلس الأمن

ومنه فالسؤال الذي يطرح نفسه هو ما تأثير الفيتو على مهام هذه الأجهزة ذات العلاقة بحل النزاعات الدولية؟

الفرع الأول

تأثير الفيتو على أداء الجمعية العامة:

إن المجال الذي يؤثر فيه الفيتو على أداء الجمعية العامة هو من جهة العلاقة التي رسمها الميثاق بين الجهازين في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، وواضح في هذا المجال أن الميثاق أعطى للمجلس الدور المهيمن وترك للجمعية العامة دورا ثانويا احتياطيا لجهاز عام من المفروض أن يكون له بعض السلطات على باقي الأجهزة في المنظمة، ويبرز دور الفيتو في هذه العلاقة في عدة مجالات ولا سيما الإختصاصات المشتركة بين الجهازين.

ومن جهة ثانية تأثرت هذه العلاقة بين الجهازين بما عرفه تاريخ المنظمة والمجتمع الدولي من تغيرات وتحولات في ظل الحرب الباردة، وما خلفته من تكتلات داخل كل جهاز وكان الفيتو حاضرا في هذه العلاقة بمدى وجزرها. فما هي تجليات تأثير الفيتو على أداء الجمعية العامة سواء فيما حدده الميثاق من سلطات للجهازين أو في تأثير الظروف الدولية في ذلك؟

لقد قررت المادة ١/٣٥ «لكل عضو من " الأمم المتحدة" أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع أو موقف...»، فهذه المادة أعطت للجمعية حق تنبيه المجلس للنزاعات الدولية، إلا أن الميثاق وضع هنا قيودا على وظيفة الجمعية بإشترط صدور توصية من مجلس الأمن، كشرط لممارسة الجمعية هذا الاختصاص وفقا للمادة ١/١٣ والمادة ٢/١١

وكثيرا ما تطلب الجمعية العامة من المجلس أن يتخذ إجراءات بشأن نزاعات معينة ويرفض المجلس^(١) ، فتوصيات الجمعية العامة غير ملزمة للمجلس عكس توصيات المجلس التي تعتبر في بعض الأحيان شرطا لممارسة الإختصاص من قبل الجمعية العامة وهو ما يرفع توصيات المجلس ويعطيها صفة الإلزام ويجعل ممارسة الجمعية لاختصاصها محلا للفيتو وهكذا نجد أن الفيتو في المجلس يعطل اختصاص الجمعية العامة.

وسيرا على هذا المنوال يمكن وصف الجمعية بأنها جهاز للتوصية بينما يصدق على المجلس إلى حد كبير بأنه جهاز لصنع القرار والفرق بينهما يماثل الفرق في القيمة القانونية بين التوصية والقرار، رغم أن المجلس له أيضا صلاحية إصدار التوصيات بخصوص الحلول السلمية للنزاعات وفقا للفصل السادس وأيضا المادة ٣٩ من الفصل السابع، ولا ننسى أن هذا كله خاضع للفيتو^(٢) ، ومن جهة أخرى للجمعية العامة أن تشارك مجلس الأمن في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية وفقا لنص المادة (٨) من نظامها الأساسي على أنه وفقا لأحكام المادة ١٠/٢ من نفس النظام ، لا فرق بين أصوات الأعضاء الدائمين وغير الدائمين في هذه المسألة^(٣) ، مما يعني أن الجمعية تتساوى مع المجلس في الإلتخاب ولا مكان للفيتو هنا.

-
- ١ - الأخرى بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٨٨.
 - 2 - Chaumont Charles, << L'Equilibre des Organes politiques des Nations Unies et la Crise de l'Organisation >>, A.F.D.I, vol.١١, ١٩٦٥, p : 430
 - ٣ - طلال محمد نور عطار، الجمعية العامة للأمم المتحدة ماهيتها وأعمالها، مجلة الدبلوماسية، المعهد الدبلوماسي السعودي، العدد ١٥، السعودية، ١٩٩٢، ص ٦٦.

ولقد ربط الميثاق مباشرة الجمعية العامة لبعض مهامها بسلطان مجلس الأمن فلا يجوز للجمعية العامة أن تقرر في مسائل معينة بمفردها بل لا بد من الحصول على موافقة مجلس الأمن الإيجابية أو بشرط صدور توصية منه في ذلك، مثل قبول الأعضاء الجدد^(١) وإيقاف دولة عضو عن مباشرة حقوق العضوية أو طردها، حيث يشترط صدور توصية من المجلس وهذه التوصية مرتين صدورها بعدم استعمال الفيتو، ففي المثال السابق يكون الفيتو مانعا للجمعية العامة من ممارسة صلاحياتها، المرهونة بصدور توصية من المجلس وهذا مرهون بعدم وجود فيتو يمنع صدورها.

وبموجب المادة ٢/١١ من الميثاق للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين، وهذا بناء على تنبيه من دولة عضو أو من دولة غير عضو وفقا لأحكام المادة ٣٥ وهنا تمارس الجمعية العامة إختصاصها بعيدا عن نطاق الفيتو^(٢).

والحالة الثالثة لمباشرة الجمعية العامة لإختصاصها في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، هي حالة تنبيه المجلس ذاته للجمعية العامة بمسألة تتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين بموجب المادة ٢/١١، فهذا أيضا يقع في

١ - عانت الدول الراغبة في الانضمام للأمم المتحدة في الفترة من ١٩٤٨ إلى ١٩٥٥ من الفيتو المستعمل ضد انضمامهم للمنظمة في إطار الصراع بين القطبين، إلا أن تم إبرام ما عرف بالصفقة الشاملة سنة ١٩٥٥ حيث نالت الكثير من الدول العضوية بناء على تفاهات بين القطبين، ونجد المادة ٢/٤ تشترط صدور توصية من المجلس لقبول العضو الجديد .

٢ - وفقا لنص المادة ٢/١١ «للجمعية العامة أن تناقش أي مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين يرفعها إليها أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥.....».

نطاق الفيتو لأنه رهن صدور توصية من المجلس، ويصنف صدور التوصية ضمن المسائل الموضوعية، وكذلك التقارير التي يرفعها مجلس الأمن للجمعية العامة بخصوص التدابير التي يتخذها لحفظ السلم والأمن الدوليين وفقا للمادة ١/١٥ فلها نفس الحكم السابق^(١)، بمعنى أنها ضمن نطاق الفيتو، ورغم أن الجمعية لا تملك سوى إصدار توصيات بشأن النزاعات الدولية وأن هذه التوصيات غير ملزمة إلا أن ذلك في جزء منه يمر عبر قناة مجلس الأمن عند التنفيذ مما يجعله محلا للفيتو أيضا.

رغم تعدد وظائف الجمعية العامة وشمولها لموضوع حفظ السلم والأمن الدوليين وغير ذلك من المجالات، ورغم أنه يحق لها مناقشة أية مسألة حتى ولو كانت تتصل بسلطات فرع آخر وهو ما ينطبق بشكل محدود على مجلس الأمن، إلا أن سلطاتها في هذا المجال تخضع في غالبيتها لسلطة مجلس الأمن بشكل أو بآخر، وهذا يجعلها رهنا لإرادة المجلس ومن ثمة رهنا لإرادة أصحاب الفيتو، وهو ما يجعل أثر الفيتو يتعدى إلى الجمعية العامة^(٢) ويمنعها في كثير من الأحيان من ممارسة المهام المتعلقة بحل النزاعات.

ويعد موضوع الانضمام لعضوية الأمم المتحدة أحد المجالات البارزة للفيتو وأكثرها أهمية بالنسبة للنزاعات الدولية، وتكمن الأهمية في أن الانضمام للمنظمة يعني اعترافا باستغلال الدولة الخارجة من نير الاستعمار وشرطا لإنخراطها في المجتمع الدولي.

١- الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٦١.

٢- محمد العالم الزاجحي، المرجع السابق، ص ص ١٨٧-١٨٨.

ولقد كان الفيتو سلاحا إستراتيجيا في الصراع بين الكتلتين الشرقية والغربية بخصوص انضمام دول من الكتلتين للمنظمة من الدول حديثة الاستقلال، وقد استعمل الإتحاد السوفيتي الفيتو لمنع صدور التوصيات لإنضمام دول من المعسكر الغربي، ففي سنتي (١٩٤٦ - ١٩٥٥) استعمل الفيتو السوفيتي لمنع قبول الأعضاء الجدد فيما عرف بمعركة العضوية بمنع دول كثيرة من حق العضوية، إلى غاية تحقيق صفقة متبادلة لقبول دول من المعسكرين سنة ١٩٥٥^(١)، وهذه إحدى دلالات تأثير الفيتو على الجمعية العامة التي من المفروض أن مسألة العضوية مهمة سيادية لها وبفعل الفيتو صارت حكرا على المجلس، ويتعدى دور الفيتو كل الحدود متجاوزا إلى مجال سيادي للجمعية العامة وحساس بالنسبة للمنظمة ومستقبلها برمته إنها مسألة تعديل الميثاق أو التغيير فيه .

تعطينا مسألة تعديل الميثاق أو التغيير فيه وفقا لأحكام المادتين ١٠٨ و ١٠٩ على التوالي، مثالا واضحا عن تعدي نطاق الفيتو لحدود مجلس الأمن وصول أثره إلى قلب جهاز آخر هو الجمعية العامة بشكل صارخ، فإذا كانت المادة ٢٧ من الميثاق قد أعطت للأعضاء الدائمين حق الفيتو في نطاق المجلس، فإن المادتين ١٠٨ و ١٠٩ قد أعطتهم حق معادل لحق النقض تماما من حيث أن أي تعديل أو إعادة النظر في الميثاق لن تدخل حيز النفاذ دون تصديقهم على هذا التعديل^(٢).

إذا نظرنا إلى تاريخ الممارسة في إطار العلاقة بين الجمعية والمجلس، فإننا نجد أن الحرب الباردة قد أدت إلى شلل العمل في مجلس الأمن نتيجة

١ - محمد العالم الراجحي، المرجع السابق، ص ص: ١٩٢ وما بعدها.

2- Delon Francis, << La Concertation Entre les Membres Permanents du Conseil de Sécurité >> , A.F.D.I., vol 39, France, ١٩٩٣ , p:53

للإفراط في استخدام الفيتو، فإننا شهدنا في المقابل أن الحرب الباردة قد خلقت أجواء مكنت الجمعية العامة من ممارسة دور أكثر فاعلية في عدة مجالات منها مكافحة الظاهرة الاستعمارية، وبعد نهايتها حدث تحول في الاتجاه المعاكس، فقد تغير حال المجلس فجأة من حالة الركود إلى الفعالية، واختفت ظاهرة الفيتو "الرسمي" بعد أن أصبح استخدامه قاصرا على القطب الواحد، وراح المجلس يمارس دورا مهيمنا وتم تهميش دور الجمعية العامة بشكل كبيراً، وهكذا نجد أن الفيتو كان عاملا جوهريا في تعزيز دور الجمعية العامة أو تهميشها، فشلت عمل المجلس نتيجة للفيتو وتحديد الفيتو السوفيتي في فترة الخمسينيات جعل الولايات المتحدة تبحث عن البديل لمجلس الأمن المشلول، وتبعاً لذلك شهدت الممارسة في المنظمة تعزيزا مطردا لدور الجمعية العامة نتيجة لرمي الولايات المتحدة وحلفائها الغربيين بالثقل في الجمعية محاولين جعلها بديل للمجلس، وراح الفقه الغربي يعزز هذا الاتجاه بمقولة أنها الجهاز الأكثر تمثيلا هو الأكثر ديمقراطية وهذا يجعلها الجهاز المركزي للمنظمة وتعزز هذا الاتجاه إلى أن وصلنا إلى قرار الاتحاد من أجل السلام (Uniting for Peace Resolution) الذي يعتبر عملا (ثوريا) في صلاحيات الجمعية العامة^(١) فكيف كان ذلك؟

١ - هو قرار الجمعية العامة رقم ٣٧٧ (د) الصادر بتاريخ ١١/٣/١٩٥٠ أدرج في جدول الأعمال بطلب أمريكي بعنوان < Action Conjuguée en Faveur de la Paix > في الفترة من ٩ إلى ٢١ من أكتوبر ١٩٥٠ وقدمت بشأنه خمسة مشاريع إلى اللجنة الأولى من شيلي (A/C.1/575) ومشروع آخر من سبعة دول (A/C.1/576) ومشروعين من قبل الإتحاد السوفييتي (AC.1/579)، (A/C.1/580) ومشروع قبل سوريا والعراق (A/C.1/585) وبعد تعديلات اعتمد القرار بأغلبية ٥٢ صوتا مقابل ٥ وامتناع ٢ وهو القرار (V) ٣٧٧. أنظر:

جاء قرارا لإتحاد من أجل السلام كنتيجة للصراع بين المعسكرين في أجواء الحرب الباردة وما يلعبه الفيتو كأبرز أداة للصراع بين المعسكرين في منظمة الأمم المتحدة برمتها، ونتيجة للشلل الذي أصاب مجلس الأمن جراء ذلك، بدأت محاولات الولايات المتحدة مبكرا لإحلال الجمعية العامة محل مجلس الأمن عن طريق توسيع صلاحياتها أكثر مما أعطتها الميثاق.

لقد شكل قرار الإتحاد من أجل السلام والمعروف بقرار "أنتشون" في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ خطوة عملية لنقل صلاحيات مجلس الأمن للجمعية العامة رغبة من الولايات المتحدة الأمريكية في نقل التوازن للجمعية العامة التي تسيطر عليها^(١)، ويذهب البعض إلى أنه من الناحية الدستورية (الميثاقية) فإن هذا القرار إجراء غير دستوري من جهة أنه أعطى الجمعية العامة صلاحيات لم يعطها لها الميثاق، رغم أنه مكن المنظمة من تجاوز شلل الفيتو^(٢)، وكانت البداية مع المسألة الإسبانية في سابقة هي الأولى من نوعها، حين تقدمت بلجيكا بمشروع قرار للجمعية العامة يطلب سحب السفراء والوزراء المفوضين المعتمدين في مدريد فورا، حيث صدر القرار رقم ٣٩ في ١٢/١٢/١٩٤٦ الذي قرر قطع العلاقات الدبلوماسية مع حكومة الجنرال فرانكو، فهذا القرار أقر جزاءات وفقا للمادة ٤١ من الميثاق، بخلاف نص هذه المادة الذي جعل ذلك من اختصاص المجلس

=United Nations Audiovisual Library of International Law, < L'union Pour le Maintien de la Paix >,20/01/2013.
www.un.org/law/avl Résolution 377 (V) de L'Assemblée Générale> ,<

1 - Serge Sur,<< Relations Internationales >>,5 édition ,Montchrestien – l'extenso éditions,France, 2005,p405

2- Riesman –W. Michael ,<< The Constitutional Crisis in the United Nations>>,op.cit,p : 84

وحده، وهو ما شكل تمديدا لسلطات الجمعية العامة على حساب المجلس^(١).

وتبع ذلك المسألة اليونانية حيث أصدرت الجمعية العامة بصددها توصية في نوفمبر ١٩٤٨ تطلب فيها من الدول الأعضاء منع تقديم أي نوع من الأسلحة إلى اليونان، وكان عرض هاتين المسألتين على الجمعية بسبب عجز مجلس الأمن عن إصدار قرار بشأنهما^(٢)، و عجز المجلس في المسألة الإسبانية بسبب إسقاط هذه المسألة من جدول أعماله^(٣) وفي المسألة اليونانية بسبب الفيتو، وهنا بدأت الولايات المتحدة والمعسكر الغربي عموما يضيق ذرعا بالفيتو السوفيتي وسعى لإيجاد بديل يمرر من خلاله قراراته بعيدا عن الفيتو وبدى أن المعسكر الغربي يرمي لإعطاء الجمعية العامة سلطة إصدار قرارات ملزمة كبديل لإنسداد مجلس الأمن.

وهذا على الرغم من أن الميثاق واضح في عدم إعطائه سلطة إصدار قرار ملزم للجمعية العامة عكس ما ذهب إليه "العهد" في منحه ذلك للجمعية العامة للعصبة، وفقا لنص المادة (٣) منه^(٤) وفعلا وصل مجلس الأمن في الفترة من ١٩٤٦ إلى ١٩٤٧ لإنسداد حقيقي، حيث وصل عدد مرات

-
- ١ - علي جميل حرب، نظام الجزء الدولي، العقوبات ضد الدول والأفراد، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ص ٣٣٦-٣٣٧.
 - ٢ - ماهر عبد المنعم أبو يونس، استخدام القوة في فرض الشرعية الدولية، ط١، المكتبة المصرية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٣١
 - ٣ - لا يخفى أن صدور القرار رقم ٣٩ عن الجمعية العامة المذكور أعلاه كان ردا على إسقاط المجلس المسألة الإسبانية من جدول أعماله واعتبارها شأنًا داخليا وهي وجهة النظر السوفيتية مدعومة من فرنسا وهو ما لا توافق عليه الولايات المتحدة الأمريكية.
 - ٤ - حساني خالد، حدود السلطة التقديرية لمجلس الأمن الدولي، رسالة ماجستير في القانون الدولي، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، ٢٠٠٩، ص ١٣٥.

استخدام الفيتو السوفياتي إلى ٢٢ حالة وبشكل أقل بكثير المعسكر الغربي^(١) وهذا القرار يعتبر نقلة نوعية في صلاحيات واختصاصات الجمعية العامة.

وحيثيات اتخاذ قرار الاتحاد من أجل السلام والذي يعرف أيضا بقرار أيتشسيون (M.DEAN A CHESON) نسبة لوزير الخارجية الأمريكي آنذاك هو أنه:

في إطار التصدي للنزاع الكوري في ٢٤ يونيو ١٩٥٠ قرر مجلس الأمن استخدام القوة العسكرية في ظل غياب الإتحاد السوفيتي عن جلساته بسبب مشكلة حلول مندوب الصين الوطنية مكان مندوب الصين الشعبية في المجلس، حيث صدر القرار رقم ٨٢ بتاريخ ٢٥ جويلية ١٩٥٠^(٢) وتم التدخل الأممي في الأزمة الكورية بقيادة أمريكية، ونتيجة لعودة الإتحاد السوفيتي لحضور جلسات المجلس بتاريخ أوت ١٩٥٠ أصبح من المستحيل على المجلس التدخل في النزاع الكوري بسبب الفيتو السوفيتي.

وهو ما كان دافعا لاتخاذ قرار الاتحاد من أجل السلام في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ بناء على مقترحات وزير خارجية الولايات المتحدة بعد تعديلات ومناقشات من طرف الجمعية العامة^(٣) رغم أنها من الناحية الميثاقية فقدت إختصاصها للنظر في هذا النزاع بحكم مباشرة مجلس

١ - ماهر عبد المنعم أبو يونس، استخدام القوة في فرض الشرعية الدولية ، المرجع السابق، ص ٣١١.

2 - Leprette Jacques, << Le Conseil de sécurité et la Résolution ٣٧٧ A(١٩٥٠) >>, A.F.D.I, vol ٣٤ , ١٩٨٨ , p : 24-25

٣ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

الأمن النظر فيه^(١) وأشار القرار أنه من واجب الدول الدائمة العضوية في المجلس التقليل من استعمال الفيتو وعدم استعماله لعرقلة المجلس^(٢)، وقد أعطى القرار للجمعية العامة الحق في استخدام القوة عند وقوع العدوان وفشل مجلس الأمن في القيام بدوره بصفته صاحب الإختصاص الأصيل بسبب استخدام الفيتو من طرف عضو دائم ونص القرار أيضا على إمكانية طلب انعقاد الجمعية العامة في جلسة طارئة خلال ٢٤ ساعة لبحث تنفيذ قرارات الجمعية متى تلقى الأمين العام طلب المجلس في ذلك، ويتخذ القرار في هذه المسألة بأغلبية ٩ أعضاء ليس بالضرورة أن يكون من بينهم إجماع الخمس الدائمين^(٣)، ويتضح من هذه الفقرة أن الغرض من القرار هو معالجة عجز المجلس بسبب الفيتو عن القيام بمهامه ونقل واضح لصلاحيات المجلس إلى الجمعية العامة^(٤)، والمفارقة هنا هي رغم دور الفيتو السلبي على الجمعية العامة إلا أنه هنا يشل المجلس وينشط دور الجمعية العامة بمنحها صلاحيات واسعة عكس اتجاه القيود الواردة في الميثاق على نشاطها.

١ - تقتضى أحكام المادة ١/١٢ من الميثاق أنه متى باشر مجلس الأمن النظر في نزاع معين فإنه يتعين على الجمعية العامة عدم تناوله . أنظر:

-Leprette jacques,op.cit,p ٤٢٦

٢ - ماهر عبد المنعم أبو يونس، استخدام القوة في فرض الشرعية الدولية، مرجع سابق، ص ٣١٦.

٣ - أحمد عبد الله أبو العلاء، المرجع السابق، ص ص ٩٦-٩٧.

Leprette jacques,op.cit,p,427 -4

وما يذهب إليه القرار هو إحلال الجمعية العامة محل المجلس متى تحقق شرط هو شلل المجلس نتيجة للإفراط في استخدام الفيتو⁽¹⁾، وإجمالاً ما يمكن استنتاجه بشأن دور الفيتو في صراع الكتلتين في الجمعية العامة والمجلس هو:

في بداية نشأة المنظمة كان من الواضح أن الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي ومعهم باقي الأعضاء الدائمين كانوا يعولون على المجلس للتحكم في المهام الرئيسية للمنظمة أي حفظ السلم والأمن الدوليين لكن مع بداية الحرب الباردة وانقسام الحلفاء إلى كتلتين متاحرتين، راحت الولايات المتحدة تعزز حلفها في الجمعية حيث كانت تضمن ولاء ما يقرب من ٢٠ دولة أمريكيو لاتينية، بالإضافة إلى دول من أوروبا الغربية، مما جعلها في مركز قوة متفوقة على الاتحاد السوفييتي، أما هذا الأخير فكان رده على ذلك هو التمرکز في المجلس واستعمال الفيتو بقوة والنظر للجمعية العامة على أنها تكتل (أمبريالي) ولكن مع بداية الستينات بدا أن التركيبة في الجمعية تتغير مع استقلال لكثير من الدول النامية، وما إن وصلت بداية السبعينيات حتى انقلب الوضع رأساً على عقب وصار الاتحاد السوفييتي يحظى بتأييد واسع من الدول النامية على رأسها مجموعة عدم الانحياز، فيما صار موقف الولايات المتحدة والمعسكر الغربي معزولاً، وهنا غيرت الولايات المتحدة من موقفها من الجمعية وصارت تسميها دكتاتورية الأغلبية وتراجعت عن تطبيقات قرار الاتحاد من أجل السلام وتواصل هذا الموقف ليتحول إلى موقف من الأمم المتحدة ككل، ووصل الأمر لإنسحاب الولايات المتحدة الأمريكية من منظمات

1- Christian Tomuschat , << L'union Pour le Maintien de La paix >>, United Nations Audiovisuel Library of International Law 2008,p :1-2 :(www.un.org/law/avl), 4/8/2012.

تابعة للأمم المتحدة مثل منظمة العمل واليونسكو، وتعزز هذا مع انهيار المعسكر الشرقي وسيطرة الولايات المتحدة حيث صار مجلس الأمن الجهاز النشط والفعال .

ويذهب الأستاذ "محمد سعيد الدقاق" في هذا الاتجاه مؤكداً أن الأسباب وراء صدور قرار الاتحاد من أجل السلام بعضها سياسي يتمثل في نشوب الحرب الكورية وتدخل الصين الشعبية إلى جانب كوريا الشمالية ضد كوريا الجنوبية حليفة الولايات المتحدة ، وهذا كاف لاستفزاز هذه الأخيرة، والعامل الثاني قانوني وهو شلل مجلس الأمن نتيجة للفيتو السوفييتي مما أدى لعجزه وهذا مبرر لنقل صلاحياته إلى الجهاز العام المؤهل وهو الجمعية العامة^(١)، ومن حيث صلاحيات هذه الأخيرة يمكن القول بحذر أن الفيتو في هذه الحالة أثر إيجاباً في صلاحياتها عكس المجلس.

الفرع الثاني

تأثير الفيتو على أداء محكمة العدل الدولية

يعطي ميثاق الأمم المتحدة أولوية قصوى للحلول السلمية للنزاعات والتي هي حسب منطوق المادة (٢٣) المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتسوية القضائية، وعن طريق المنظمات الإقليمية وإذا كان مجلس الأمن يختص بفض النزاعات ذات الطابع السياسي فإنه مجبر على إحالة النزاعات ذات الطبيعة القانونية على محكمة العدل الدولية (CIJ) حيث نصت المادة ٣/٣٦ «على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقاً لهذه المادة أن يراعي أيضاً أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع أن يعرضوها على محكمة

١- أحمد عبد الله أبو العلاء، المرجع السابق (على الهامش)، ص: ١٠٣.

العدل الدولية وفقاً لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة». فنص هذه المادة يجعل المحكمة هي الجهاز المختص بالنزاعات القانونية وينفي عن المجلس اختصاصه بذلك.

في البداية حاولت المحكمة توسيع نشاطها ليشمل مجال السلم والأمن الدوليين، لكن كان من الواضح أن هذا ينطوي على احتمال الصدام مع المجلس خصوصاً مع شلله نتيجة للفيتو في ظل الحرب الباردة، رغم ذلك الممارسة لم تبين وجود صراع بين الجهازين في هذه الفترة⁽¹⁾.

ومن الناحية القانونية يوطر العلاقة بين المجلس والمحكمة العديد من النصوص القانونية في الميثاق والنظام الأساسي للمحكمة والذي يعتبر جزءاً من الميثاق، والنقطة الأهم في هذه العلاقة هو ما نصت عليه المادة (٢/٩٤) « إذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن، ولهذا المجلس إذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم».

أما من حيث الاختصاص الاستشاري للمحكمة فنجد المادة (١/٩٦) تنص «لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية إفتاءه في أية مسألة قانونية»، ويعتبر حكم هذه المادة تراجعاً عن مثيله في النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي، حيث يشمل اختصاصها الاستشاري أية مسألة تستفتى فيها المحكمة دون حصرها في

1 - Reisman W - Michael ,<The Constitutional Crisis in the United Nations >, op.cit, p :84.

المسائل القانونية وهو ما يعتبر تضييقاً لإختصاص المحكمة من خلال عبارة مسألة قانونية⁽¹⁾ لصالح مجلس الأمن .

ومن حيث النظام الأساسي للمحكمة نجد المادة ٣٦ منه تنص «تشمل ولاية المحكمة جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها»، ومن حيث تم توسيع اختصاصها، ومنه يمكن للدول قبول الإختصاص الإلزامي عن طريق ما يعرف بالشرط الاختياري (Optional clause)⁽²⁾ سواء بالإعلان الفردي عن ذلك أو عن طريق إدراج بنود في المعاهدات يتم بموجبها اللجوء للمحكمة بخصوص تفسير هذه المعاهدات⁽³⁾.

1 - Grant Gilmore<<The International Cour of Justice>> , the Yale low journal, vol 55 :1946,USA, pp :1054-1055

٢- يكون اختصاص المحكمة على نمطين الإختصاص الاختياري وهو الإختصاص المحدد لحالة معينة، الذي تمارسه المحكمة بموجب اتفاق خاص بين الأطراف في الدعوى، كما قد تمارسه، دون اتفاق مسبق بين الأطراف وذلك في حالة عدم اعتراض الطرف المدعى عليه، والإختصاص الإلزامي وهو الإختصاص المستمر الذي تمارسه المحكمة بناء على نص في اتفاقية أو معاهدة تنص فيه على اختصاص المحكمة بالنظر في المنازعات التي يمكن أن تثار بشأن تفسيرها أو تطبيقها، كما قد يتأسس هذا لإختصاص أيضا بناء على تصريحات أو إعلانات متبادلة، تكون قد صدرت من جانب واحد، عن كل من الدول المتنازعة، وتعلن فيه قبولها الإختصاص الإلزامي للمحكمة بموجب الشرط الاختياري وفقاً للمادة (٢/٣٦) من نظام المحكمة.

3 - Deleau Olivier,<< L'examen du rôle de la Cour internationale de Justice par l'Assemblée générale des Nations Unies>>, A.F.D.I, vol ١٦ , France ,١٩٧٠ , p ٣٢٩

أيضا نص المادة (٨) من النظام الأساسي للمحكمة «يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن مستقلا عن الآخر بانتخاب أعضاء المحكمة».

وأخيرا نص المادة (٢/١٠) «عند التصويت بمجلس الأمن لانتخاب القضاة أو لتعيين أعضاء اللجنة المنصوص عليها في المادة ١٢ لا يحصل تفريق بين الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين بالمجلس المذكور».

يلاحظ بخصوص الإطار القانوني لهذه العلاقة أنه من الناحية القانونية يختص المجلس بالنزاعات ذات الطابع السياسي^(١)، أما النزاعات ذات الطابع القانوني فيتعين على أطرافها إحالتها إلى المحكمة، وعلى المجلس مراعاة ذلك، ومن الناحية الدستورية يكون لكل من الجهازين اختصاصاته كجهازين رئيسيين لا يعلوا أحدهما الآخر ولا يتبعه^(٢)، أي ليس بينهما تراتبية ولا تبعية وهو ما يكرس استقلالية المحكمة على الأقل من الناحية النظرية.

١ - يرى الفقيه "لوتراخت" أن النزاع قد يكون قانوني وغير قانوني أو قابل للتسوية القضائية وغير قابل لذلك، ويرى الأستاذ "الخير قشي" أن كافة النزاعات لها طبيعة قانونية وسياسية واقتصادية حسب النظام الذي يتحكم فيها، ويرى الأستاذ "مورجانثيو" إن النزاعات الخالصة تتطوي على توتر وهي قابلة للتسوية القضائية وهو ما يعطيها صفة النزاع القانوني، في حين يرى الفقيه "كيلسن" إن المسألة لاتتعلق بالنزاع في حد ذاته بقدر ما تتعلق بالقواعد التي تطبق لتسويته فإذا تطلب قواعد العدل والإنصاف فهو نزاع قانوني أما إذا تطلب المفاوضة والتوفيق والتحقيق يعتبر سياسيا. أنظر: العشاوي عبد العزيز، الجدل القائم حول جدار الفصل الأمني العازن في فلسطين، مجلة الباحث (تصدر عن جامعة ورفلة)، العدد ٥، سنة ٢٠٠٧، ص: ١٥٠.

٢ - أحمد عبد الله أبو العلاء، المرجع السابق، ص: ١١٩.

ومن الناحية العملية نجد إستقلالية المحكمة تجاه مجلس الامن غير موثوق بها حيث هناك من يذهب إلى أن المحكمة تواجه تأثيرا وتوجيها من المجلس، وذلك منذ انحيازها في آراءها الاستشارية إليه^(١)، من وجهة أخرى نجد أن المادة ٢/٩٤ قد أسندت لمجلس الأمن مهمة تنفيذ أحكام المحكمة في حالة رفض أحد الأطراف الامتثال لذلك، وهذا ما يجعل حلقة رئيسية في عمل المحكمة هي تنفيذ الحكم مرتبطة بسلطة مجلس الأمن وخاضعة لسلطته التقديرية^(٢)، ويستفاد من الأعمال التحضيرية للميثاق أن مسألة إسناد تنفيذ أحكام المحكمة للمجلس وفقا لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٩٤ تم تقريره في مؤتمر سان فرانسيسكو ولم ترد أية إشارة له في المؤتمرات التي سبقته ولا في مقترحات دومبارتون أوكس وثار بسببها جدل حاد في المؤتمر (سان فرانسيسكو)، وتم إسناد هذه المهمة للمجلس رغم معارضة دول كثيرة لذلك^(٣)، ويكمن تخوف الدول الصغيرة والمتوسطة تحديدا من إسناد تنفيذ أحكام المحكمة لمجلس الأمن خوفا من جعلها رهنا لإرادة الخمس الكبار الأعضاء الدائمين بما لهم من نفوذ الفيتو فهل صدق هذا التخوف؟

-
- ١ - نعيمة عمير، دمقرطة الأمم المتحدة، المرجع سابق، ص ٥٤.
 - ٢ - واضح من تعبير الفقرة الثانية من المادة ٩٤ التي تستعمل عبارات من قبيل (إذا رأى ضرور لذلك) أنها تجعل ذلك خاضعا للسلطة التقديرية للمجلس من حيث مدى مساس عدم تنفيذ الحكم بالسلم والأمن الدوليين.
 - ٣ - الخبير قشي، إشكالية تنفيذ أحكام المحاكم الدولية بين النص والواقع، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠، ص ص: ٣٠٤-٣٠٥. أنظر أيضا: غضبان سمية، دور مجلس الأمن في تنفيذ الأحكام القضائية الدولية، مذكرت ماجستير في القانون الدولي، بن عكنون، ٢٠٠٨، ص ٨ وما بعدها.

يطرح تصنيف مسألة تنفيذ الحكم وفقا للمادة (٢/٩٤) من حيث كونها مسألة إجرائية أو موضوعية إشكاليتين، وأولاهما أنه إذا كانت مسألة إجرائية فهي تخضع لحكم المادة ٢/٢٧ وهنا تخرج من نطاق الفيتو، والثانية أنه متى كانت مسألة موضوعية تخضع لحكم المادة ٣/٢٧ فإنه يطرح إشكال امتناع الدولة الطرف في النزاع متى أدرج تنفيذ الحكم تحت الفصل السابع كما تقتضيه الفقرة الثالثة من المادة ٢٧^(١)، ولا تخلوا الممارسة في تاريخ المجلس من سوابق في هذا المجال حيث فصل المجلس في مسألة تنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية بمناسبة الطلب الذي قدمته نيكارغوا من أجل تنفيذ الحكم الصادر عنها في قضية الأنشطة الحربية في نيكارغوا وضدها عام ١٩٨٦، حيث اعتبر مجلس الأمن أن مسألة تنفيذ الحكم مسألة موضوعية تشملها أحكام الفصل السابع مما جعلها في أوسع نطاق للفيتو ومكن الولايات المتحدة من استخدام حق الفيتو مرتين لتوقف صدور القرار الذي حضي بتأييد ١١ عضوا من أصل ١٥ عضوا^(٢).

وبشكل عام فإن مسألة تنفيذ الحكم من الناحية القانونية تصنف على أنها مسألة موضوعية تخضع للتصويت الخاص بالمسائل الموضوعية^(٣)، مما يجعلها في صميم نطاق الفيتو ومن ثمة رهن استقلالية المحكمة من حيث ربط تنفيذ الأحكام بسلطة المجلس هذا من جهة ويضاف إلى ذلك أن

1- Attila Tanzi, << Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations >> , EJIL, vol 6, (1995) ,p 550 - <<http://www.ejil.org/pdfs/6/1/1311.pdf>> ,15/01/2013.

٢ - غضبان سمية ، المرجع السابق ، ص: ١٠٧.

٣ - الأخضر بن الطاهر ، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٢.

تصنيف التصويت على القرار المتعلق بالتنفيذ ضمن المسائل الموضوعية يعرض تنفيذ الحكم للتعطيل مع شلل المجلس بسبب الفيتو، ومن جهة أخرى جعل المحكمة في علاقة تبعية في تنفيذ أحكامها للمجلس يجعلها خاضعة لإرادة الخمس الكبار ويتبع هذا أنه من غير المستساغ ربط مصير أحكام هيئة قضائية يفترض فيها الاستقلالية بهيئة سياسية خاضعة للمصالح.

إن كون مجلس الأمن هو من يحدد طبيعة النزاع هل يقبل التسوية القضائية أم السياسية يعد منفذ للحد من اختصاص المحكمة^(١) كون الميثاق لم يضع معايير للفصل في طبيعة النزاعات المعروضة على المجلس، ويعزز هذا ما يذهب إليه البعض بإمكانية المراجعة السياسية لقرارات المحكمة (Court decision) حيث يذهب الأستاذ (Attila Tanzi)^(٢) بأنه في الجانب القانوني ليس هناك في الميثاق ما يخول المجلس ذلك، لكن في الجانب السياسي ويحكم أنه من صلاحيات المجلس وفقا للمادتين ٣٤ و٣٩ التداول في أي نزاع لذلك فإنه من حيث المبدأ يبدو من الصعب استبعاد أنه يجوز للمجلس ما يمكن أن يصل حد المراجعة السياسية لقرارات المحكمة^(٣) وهذا مساس باستقلاليتها.

١- تحدد أربع معايير للنزاعات القابلة للحل القضائي الأول تفسير معاهد من المعاهدات الدولية والثاني أية مسألة من مسائل القانون الدولي تحقيق واقعة من الوقائع تعد خرقاً لإلتزام دولي والرابعة التعويض عن خرق هذا الإلتزام. أنظر: عبد العزيز العشراوي، الجدل القائم حول جدار الفصل الأمني العازل في فلسطين، المرجع السابق، ص ١٥٠.

2- **Attila Tanzi**, Professor of Diplomatic and Consular Law on annual term at the University of Florence and Lecturer in International Law at the University of Perugia.

3- Attila Tanzi , op.cit, p 543

على أنه يمكن إدراج صدور قرار مجلس الأمن بشأن تنفيذ الحكم تحت الفصل السادس من الميثاق مما يترتب عليه حرمان الدولة الطرف في النزاع من التصويت لأن المادة (٣/٢٧) تفرض الامتناع الإجباري في هذه الحالة، ويترتب عليه استبعاد الفيتو مما يعطي فرص أكثر لتنفيذ الحكم أما في حالة إدراج قرار التنفيذ تحت الفصل السابع فإن شرط الامتناع الإجباري يتلاشى، مما يوسع سلطة الفيتو على قرار تنفيذ الحكم^(١)، وهنا يمكن القول أن مسألة تنفيذ الحكم القضائي لمحكمة العدل الدولية في مسألة في صلب نطاق الفيتو وفي أوسع نطاق له متى أدرجت تحت الفصل السابع.

وفيما يخص ولاية المحكمة فالأصل فيها أنها اختيارية تتطلب قبول الدول أطراف النزاع وفقا للمادة (٢/٣٦) من النظام الأساسي لها وعليه فإن سلطة المجلس بإحالة النزاع إلى المحكمة لا تعفى من شرط توفر قبول الطرفين لولاية المحكمة^(٢)، ورغم أن الولاية الاختيارية تجعل دور المحكمة محدودا إلا أنها هنا تدعم استقلالية المحكمة عن المجلس وتقلص من دور الفيتو من حيث أن أية توصية بالإحالة لو كانت ملزمة للأطراف فلا يخفى هنا أنها مجالا مفتوحا للفيتو مما كان سيعزز التحكم في المحكمة من قبل المجلس.

ونتيجة لخضوع أحكام محكمة العدل الدولية لإرادة الخمس الكبار في المجلس فقد علق القاضي السابق قي محكمة العدل الدولية (Jose Sète Camara) على ذلك قائلًا "لسوء الحظ فإن سلطة مجلس الأمن في تنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية سلطة مشكوك فيها بسبب

١ - غضبان سمية، المرجع السابق، ص ص١٠٦-١٠٧.

٢ - أحمد عبد الله أبو العلاء، المرجع السابق، ص: ١٢٠.

الطبيعة السياسية للمجلس ونتيجة لتعطيل تنفيذ الحكم بواسطة نظام الفيتو^(١)، كل هذا يبين أنه حتى حل النزاعات القانونية بين الدول من قبل المحكمة يخضع لسلطة الفيتو في مسألة حساسة هي مسألة تنفيذ الحكم.

ومن جهة أخرى تعطي المادة (١/٩٦) لكل من الجمعية والمجلس حق طلب الفتوى^(٢) من المحكمة في أية مسألة قانونية، وتحكم طلب الفتوى فضلا عن المادة ٩٦ من الميثاق ومواد الفصل الرابع من النظام الأساسي للمحكمة أي المواد (٦٥ - ٦٨) والتي توضح كيفية تصدي المحكمة لطلب الفتوى^(٣)، هذا ويعد القرار الصادر عن المجلس بطلب الفتوى من محكمة العدل الدولية قرارا في مسألة موضوعية يتطلب إجماع الخمس الدائمين^(٤) أي أنه مجالا مفتوحا للفيتو.

ومن حيث الممارسة يبدو مجلس الأمن زاهدا في طلب الفتوى من المحكمة، حيث لم يحدث ذلك إلا نادرا وهذا عكس ما حدث مع مجلس

١ - غضبان سمية، المرجع السابق، ص: ١٠٩.

٢ - استقر الاجتهاد القضائي على عدم إلزامية الفتاوى لكن هناك إجماع أنها ذات حجية ومرجعية عالية وأن بعض الفتاوى ترقى لمرتبة أعلى من الحكم كونها تصدر في مواجهة المجتمع الدولي في حين يصدر الحكم في مواجهة طرفيه. أنظر: ماهر ملندي، هضبة الجولان السورية واستثمار الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية حول قضية جدار الفصل العنصري في فلسطين، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد ١، المجلد ٢٥، سنة ٢٠٠٩، ص: ١١٣.

٣ - يتعلق نص المادة ٦٥ بالهيئات المرخص لها بطلب الفتوى والشروط الشكلية لهذا الطلب فيما نجد في المادة ٦٦ إجراءات سير الفتوى وحقوق الدول فيما تتعلق المادة ٦٧ بعلنية صدور الفتوى و المادة ٦٨ بالإجراءات التي قد تضيفها المحكمة.

٤ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيتو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٢.

عصبة الأمم والمحكمة الدائمة للعدل الدولي حيث قدم مجلس العصبة ٢٧ طلب فتوى وأقيمت لديها ٦٥ دعوى قضائية، ولكنها أصدرت فقط ٣١ حكما مما يبين أنها قامت بنشاط كبير في تسوية نزاعات دولية عديدة ومتنوعة بالطرق السلمية^(١)، ولا نجد أن محكمة العدل الدولية (الحالية) قد قامت بنفس الدور، حيث أصدرت منذ إنشائها حتى ١٩٩٥/٣/٣١ من الاحكام ٧٢ ومن الآراء الاستشارية ٢٢^(٢) بل كان دورها محدود لصالح مجلس الأمن وعدة اعتبارات أخرى.

وفيما إذا كان يمكن للآراء الاستشارية للمحكمة أن تنظر في النزاعات الدولية تطرقت المحكمة إلى ذلك بمناسبة فتوى جدار الفصل العنصري في فلسطين^(٣)، حيث دفعت إسرائيل بأن السؤال المتعلق الجدار هو جزء من نزاع سياسي بين فلسطين وإسرائيل وهو جزء مكمل لنزاع يتعلق

١ - رم تيسير خليل العارضة، جدار الفصل الإسرائيلي في القانون الدولي، رسالة ماجستير في القانون الدولي، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، ٢٠٠٧، ص ٩٢.

٢ - محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص: ٢٠٨.

٣- صدر قرار محكمة العدل الدولية بشأن الجدار العازن في فلسطين بتاريخ ٩ يوليو ٢٠٠٤ تحت رقم ١٣١ من القائمة العامة بناء على القرار (ES-10/14) الذي تبنته الجمعية العامة في جلسة طارئة بتاريخ ٨ ديسمبر ٢٠٠٣ ونص السؤال: ماهي التبعات القانونية الناشئة عن بناء إسرائيل كسلطة احتلال للجدار في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما في ذلك القدس الشرقية وما حولها....).أنظر: نص قرار محكمة العدل الدولية بشأن الجدار الفاصل في فلسطين رقم ١٣١ (ترجمة غير رسمية)،المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات، الرابط:

<http://www.malaf.info/?page=show_details&Id=368&table=pa_documents&CatId=29>,13/01/2013.

بالأمن والإرهاب والحدود والقدس وغيرها^(١)، وبررت المحكمة بأنها لا تتصدى لحل النزاعات بشكل مباشر وكلي لأن ذلك من اختصاص المجلس لذلك تراعي المحكمة أن فتاوها لن تؤثر في مصالح الدولة موضوع الفتوى كما أنت الفتاوى تقدم للمنظمة وليس للدول أطراف النزاع وأن الأمر يختلف في الاختصاص الاستشاري عن الاختصاص القضائي حتى من حيث قبول اختصاص المحكمة لأن الرأي الاستشاري غير ملزم وهو مؤازرة لجهد المنظمة لحل النزاع^(٢).

ومن جهة أخرى وبخصوص نشاط المجلس ومدى شرعية قراراته يطرح البعض إمكانية أن تقوم المحكمة كجهاز قضائي بدور رقابي على نشاطات المجلس عن طريق الرقابة القانونية على نشاطات المجلس فاختصاصها كجهاز قضائي يؤهلها لذلك حسب الاتجاه الغالب في الفقه الدولي حول مسألة الرقابة على مجلس الأمن^(٤) ويمكن للمحكمة نظريا ممارسة نوعين من الرقابة، رقابة سابقة عن طريق الآراء الاستشارية ترشد المجلس لإصدار القرار المناسب والقانوني إزاء نزاع ما أو عن طريق الرقابة اللاحقة لمنع إنفاذ القرارات التي تتنافى مع الشرعية الدولية^(٥) وتكون هذه الرقابة عن طريق الأحكام أي الاختصاص القضائي.

١- المرجع نفسه ، الفقرة ٤٦ ، ص : ٢١ .

٢ - رم تيسير خليل العارضة، المرجع السابق، ص : ٩٢ - ٩٥

٣ - نص قرار محكمة العدل الدولية بشأن الجدار الفاصل في فلسطين ، المرجع السابق ،

فقرة ٤٧ ، ص : ٢٢

٤ - نعيمة عمير، ديمقراطية الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ٥٣ .

٥ - محمود صالح العادلي، الشرعية الدولية في ظل النظام العالمي ، دار الفكر الجامعي،

الإسكندرية، مصر، دون تاريخ الصدور ، ص ص ٢٧-٢٨ .

ويمكن لهذه الرقابة أن تحد من السلطات الواسعة والانفرادية للأعضاء الدائمين في المجلس ويكون ذلك عاملا لتحقيق ديمقراطية المجلس، ويمكن لهذه الرقابة أن تشمل التدابير الإضافية والتقدير وحالات تكييف النزاع بأنه يمس السلم والأمن الدوليين، إلا أن الميثاق لم يعطى المحكمة أية اختصاص بهذا الشكل ولقد أشارت المحكمة لهذا طبقا لفتواها بخصوص نفقات الأمم المتحدة حيث افترضت صحة كل قرارات المجلس مادامت تتفق مع أهداف الميثاق ودون تجاوز الصلاحيات^(١)، ونلاحظ أن هذه الرقابة يمكن أن تمس ممارسات الفيتو في تكييف النزاعات والسلطة التقديرية للمجلس، وكثير من ممارسات الفيتو الأخرى خصوصا حول مدى تقييد الأعضاء الحائزين للفيتو بحدود سلطة الفيتو كما رسمها الميثاق.

كانت أول مرة تجد المحكمة نفسها في تداخل اختصاص مع المجلس بمناسبة قضية (Lockerbie) وكان عليها أن تتناول حدود اختصاص مجلس الأمن لكنها لم تفعل^(٢)، ومن هنا فالممارسة تؤكد أن المحكمة تبقى في وضعها الراهن متأثرة وموجهة نحو تأييد مجلس الأمن فهي تنهرب من معارضة المجلس وتأكد هذا الأمر في قضية "لوكربي"^(٣)

١ - نعيمة عمير، ديمقراطية الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ٥٤.

2 - Chapez Jean, << Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de ١٩٧١ résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne contre États Unis et Jamahiriya arabe libyenne contre Royaume-Uni), mesures conservatoires ordonnance du ١٤ avril ١٩٩٢ >>, A.F.D.I., vol ٣٨, France, ١٩٩٢, p: 469.

٣ - نعيمة عمير، ديمقراطية الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ٥٦.

سالفة الذكر، حيث رفضت المحكمة في حكم صادر بتاريخ ١٤/٠٤/١٩٩٢ الطلب الليبي باتخاذ تدابير مؤقتة لحماية ليبيا من آثار القرار رقم ٧٤٨ الذي فرض عقوبات اقتصادية وحصار جوي ودبلوماسي جزئي على ليبيا وبرتت المحكمة رفضها الطلب الليبي بحجة المواءمة السياسية الدولية، وعدم التدخل في نزاع معروض على مجلس الأمن، خاصة وأن القرار رقم ٧٤٨ الصادر في المسألة قد أعطى إمكانية فرض عقوبات على ليبيا إذا لم تستجب بتسليم مواطنيها المتهمين بتفجير الطائرتين الأمريكية والفرنسية^(١)، وهو ما يبين ضعف موقف المحكمة تجاه قرار مجلس الأمن فهي هنا تتنازل عن اختصاصها حيث كان النزاع قانوني من حيث أنه طلب من المحكمة الإجابة على سؤال مؤداه هل يجب على ليبيا وفقا لأحكام اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ أن تسلم اثنين من رعاياها المتهمين للمحاكمة في بريطانيا أو الولايات المتحدة الأمريكية، وأيضا اتخاذ التدابير المؤقتة رغم أنه اختصاص أصيل لها بموجب المادة (١/٤١) من النظام الأساسي.

ورغم ذلك تبقى المحكمة من الناحية النظرية على الأقل الجهاز الأكثر فعالية في تحقيق الحل السلمي للنزاعات الدولية بإعتبارها الفرع الوحيد في المنظمة الذي يملك صلاحية إصدار قرارات حيادية بعيدة عن التأثير بالصراعات السياسية^(٢).

١ - عبد العزيز العشاوي، أبحاث في القانون الدولي الجنائي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار هومه، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ٥٢-٥٣.

٢- أدت المحكمة ماعليها في قضية الجدار العازن واعتبرت بتأييد ١٤ قاضي أن الجدار غير قانوني وغير شرعي وعلى إسرائيل وضع حد لإنتهاكات القانون الدولي وملزمة

الفرع الثالث

تأثير الفيتو على دور الأمين العام

رغم اعتبار الأمين العام بأنه الموظف الإداري الأكبر في الهيئة بتعبير المادة (٩٧) من الميثاق بما يعني أن مهامه إدارية وليست سياسية، إلا أن الممارسة جعلت الأمين العام يلعب دورا سياسيا لا يستهان به في مجال تسوية النزاعات الدولية، وذلك منذ عهد الأمين العام الأسبق "داغ هامر شولد" حيث وسع من مهام الأمين العام لجعله يقوم بدور دبلوماسي هام على الساحة الدولية. فكيف يؤثر الفيتو على أداء الأمين العام للمنظمة في حل النزاعات؟

من حيث تعيين الأمين العام يتم تعيينه بالأغلبية البسيطة في الجمعية العامة بناء على توصية من المجلس، بموافقة تسعة أعضاء من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن متفقة أي الفيتو^(١)، وهذا راجع لكون دول الفيتو قد استشرفت الدور الذي يمكن أن يلعبه الأمين العام لذلك سعت من البداية إلى الحد من دوره ووضعه تحت سلطتها.

ويبين مؤتمر ديمبارتون أوكس أن الاقتراح المقدم حينها هو إعطاء صلاحية إنتخاب الأمين العام للجمعية العامة وليس تعيينه من قبل المجلس، ولكن دول الفيتو رفضت ذلك بشدة، وقدم إقتراح آخر بأن يكون الإنتخاب بناء على توصية من المجلس ولكن دون أن يكون هذا محلا

بالوقف الفوري لبناء الجدار وتعويض الأضرار. أنظر: عبد العزيز العشاوي =، الجدول

القائم حول جدار الأمني العازل في فلسطين المحتلة، المرجع السابق، ص: ١٥٧.

١- ليتيم فتيحة، الدور السياسي للأمين العام للأمم المتحدة، مجلة العلوم

الإنسانية(جامعة محمد خيضر بسكر)، العدد ٨ السنة ٢٠٠٥، الجزائر، ص: ٢

للفيتو ورفض هذا أيضا وأصر أصحاب الفيتو على أنه مسألة موضوعية أي مجالا للفيتو^(١)، وتم رفض استخدام كلمة " إنتخاب " وإستخدم بدلها كلمة " تعيين"^(٢) في دلالة واضحة، وأضيفت عبارة الموظف الإداري الأكبر للدلالة على أن دوره إداري وليس سياسي و إن إعترفت المادة ٩٩ ببعض المهام السياسية، بإعطائه صلاحية تنبيه المجلس والجمعية العامة لمسائل حفظ السلم الأمن الدولي^(٣) وفي مؤتمر سان فرانسيسكو طرحت المسألة من جديد ولكن دول الفيتو أصرت على موقفها، بحجة أن أي أمين يحتاج لتأييد الدول الكبرى في تأدية عمله في حين أصرت الدول الصغرى على أن هذا يرتهن إستقلالية الأمين العام^(٤).

١ - محمد رضا الديب، " كيف يتم اختيار الأمين العام "، مجلة الدبلوماسية، مجلة دورية تصدر عن معهد الدراسات الدبلوماسية السعودي، العدد الخامس عشر، جويلية ١٩٩٢، السعودية، ص : ٧٤

٢ - خشيت دول الفيتو من أن تفسر كلمة انتخاب على أنها تعطي للجمعية العامة حق اختيار مرشح آخر غير الذي يوصي به المجلس فتم استبدالها بكلمة تعيين للدلالة على أنه موظف إداري يعينه المجلس ولا تملك الجمعية العامة سوى الموافقة على المرشح أو رفضه . أنظر: محمد رضا الديب، المرجع نفسه، ص: ٧٥. و حول ممارسات الفيتو بشأن تعيين الأمين العام أنظر :

Delon, op.cit :54-55 Francis-

3 - Virally Michel, << Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies >>, A.F.D.I, vol 4, ١٩٥٨, p:362.

٤ - محمد رضا الديب، المرجع السابق، ص: ٧٤

ورغم أن المادة (٩٧) من الميثاق لم تحدد هل يخضع صدور التوصية^(١) من المجلس لإجماع الخمس الكبار أم لا إلا أنه تم إقرار ضرورة إجماع الخمس الدائمين في مؤتمر سان فرانسيسكو وعززت ذلك الممارسة^(٢)، ويخضع تجديد عهدة الأمين العام لنفس الإجراء مما يجعله تحت ضغط الخمس الحائزين للفيثو وغير متحرر في تأدية مهامه فالاستقلالية يبدأ ضمانها من التعيين وجعل ذلك تحت سلطة الفيثو معناه فقدان الإستقلالية، والممارسة تؤكد ذلك فالأمين العام الأسبق بطرس بطرس غالي لم تجدد عهده بسبب الفيثو الأمريكي، حيث هدت هذه الأخيرة بإستعماله ضد ترشحه، ورغم أن الأمين العام لا يملك صلاحية إصدار توصيات أو قرارات إلا أنه بموجب المادة (٩٩)^(٣) يملك صلاحيات تنبيه المجلس لأية مسألة يرى أنها تهدد السلم والأمن الدوليين^(٤)، وأيضا نجد دوره الدبلوماسي داخل أجهزة الأمم المتحدة وخارجها تنامي بشكل كبير في الممارسة، وساعده في ذلك مهامه الإدارية حيث له حق حضور اجتماعات المجلس والجمعية وإبداء آراءه في عملهما ويحضر جدول الأعمال المؤقت للجمعية العامة وللمجلس، ويمكنهما توكيله للقيام بالمهام

١ - تنص المادة (٩٧) «يكون للهيئة أمانة تشمل أميناً عاماً ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين. وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن. والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة».

٢ - الأخضر بن الطاهر، حق الفيثو بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٢.

٣ - تنص المادة (٩٩) «للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين».

٤ - ماهر عبد المنعم أبو يونس، استخدام القوة في فرض الشرعية الدولية، مرجع سابق،

الدبلوماسية فيما يتعلق بحل النزاعات الدولية فدوره الدبلوماسي مكرس عمليا بشكل أقوى مما هو ممنوح له ميثاقيا^(١).

ومن حيث الممارسة في مجال تعيين الأمين العام، تتشاور الدول الحائزة على الفيتو على شخص المرشح لهذا المنصب قبل التصويت الرسمي، وإذا لم توافق الجمعية العامة على توصية المجلس بترشيح شخص معين، أعيد الأمر للمجلس من جديد لإصدار توصية أخرى^(٢) رغم ذلك نجد أنه حدث في الممارسة بهذا الخصوص سنة ١٩٥٠ عندما فشل مجلس الأمن في إصدار توصية بشأن مرشح معين نتيجة للفيتو، أن قامت الجمعية العامة بإنتخاب المرشح دون توصية من المجلس^(٣) ورغم بروز الدور السياسي للأمين العام في الممارسة العملية^(٤) إلا أن هذا الدور مرتبط بما يكلفه به المجلس أو الجمعية العامة من مهام مما يجعل دوره غير مستقل ومرتبطة بالمجلس أو الجمعية العامة، هذا ويكون الأمين العام محلا للضغوط سواء عند تعيينه أو عند ممارسة مهامه، فالدول الحائزة للفيتو لا تريده أن يعرقل مهامها والدول النامية تريد نصيرا لها وطرحت في مؤتمر سان فرانسيسكو فكرة تعيين أمناء عامين مساعدين يمثلون مختلف التوجهات في المنظمة، إلا أنها استبعدت في الأخير ومع ذلك نجحت الدول الحائزة للفيتو في فرض فكرة الأمناء العامين المساعدين منذ سنة ١٩٤٦ وعددهم ثمانية، تختار الدول الحائزة للفيتو خمسة أمناء مساعدين من أصل ثمانية، وهذا ما يضعف دور

1 - Virallyl MicheL,op.cit ,pp : 364-366

٢ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٤٠٦.

٣- Francis Delon, op.cit,p :55

٤ - حول تنامي دور الأمين العام في الممارسة العملية رغم تواضع صلاحياته السياسية ميثاقيا بشكل أكثر تفصيل أنظر :

Virallyl MicheL,op.cit ,pp 360-399

الأمين العام الأصلي المنتخب⁽¹⁾، وقد فرضت هذه الدول فكرتها باختيار أمناء عامين مساعدين بسبب وضعها المتميز بالعضوية الدائمة وحق الفيتو، وهذا ما يبين أن الفيتو حاضر في إضعاف دور الأمين العام.

رغم ذلك فقد نمت دور الأمين العام في مجال حل النزاعات سلميا نموا كبيرا خلال الحرب الباردة، بسبب عدم التوصل لإجماع الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن وشلل المجلس بسبب ذلك⁽²⁾، على أنه بحلول العام ١٩٨٨ ونهاية الحرب الباردة بدأت الأمور تتغير ومس هذا التغيير دور الأمين العام، ويمكن القول هنا أنه تقلص عما كان عليه إبان الحرب الباردة وقد يرجع هذا إلى النشاط الذي دب في مجلس الأمن⁽³⁾، وفي هذه الحالة كان للفيتو مع شلل المجلس دورا موسعا لصلاحيات الأمين العام ودوره الدبلوماسي وإن كان هذا يستند للممارسة أكثر منه إلى نصوص الميثاق، ومع عودة النشاط للمجلس بتراجع ظاهرة الفيتو تقلص دور الأمين العام.

ومن جهة التعيين بقي الطابع السياسي هو المؤثر في مسألة تعيين الأمين العام خاصة بين الخمس الكبار من جهة والجمعية العامة من جهة أخرى، وهذا هو مدلول استعمال كلمة "تعيين" بدل كلمة "انتخاب" التي توحى بوجود تأثير سياسي لمجلس الأمن على الأمين العام وبهذا يسعى أي أمين عام لإرضاء الخمس الكبار حتى يتمكن من البقاء وإعادة تجديد

١ - نعيمة عمير، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ص ١٢٣ - ١٢٥.
٢ - عمر سعد الله، القانون الدولي لحل النزاعات، دون ذكر رقم الطبعة، دار هومة، الجزائر ٢٠٠٨، ص ١٠١.

3-Thomas M. Franck, <<The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture >> , EJIL ,vol. 6 (1995) , p 365 - << <http://www.ejil.org/pdfs/6/1/1302.pdf> >> , 04/01/2013.

العهد^(١) وهذا يؤثر دوماً على حياده واستقلاله طول مدة أدائه لوظيفته فهل يرضى الأمين العام الجمعية العامة التي انتخبته أم أعضاء المجلس الحائزين للفيتو والذين يمكنهم منع تعيينه أو التجديد له وهنا كفة الفيتو هي الراجحة لأنه يمنع صدور التوصية بتعيينه أو التجديد له فيما لا تملك الجمعية العامة أن تنتخبه بمفردها لأن توصية مجلس الأمن لازمة لذلك.

وإذا كان شلل مجلس الأمن خلال الحرب الباردة كان عاملاً موسعاً للدور السياسي للأمين العام فإنه من ناحية الأساس القانوني نجد دوره محدود، فوفقاً لنص المادة (٩٨)، نجد أن عبارة (ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلفها إليه هذه الفروع) التي تبين أن مجلس الأمن أو الجمعية العامة فيما يخض مهام حفظ السلم والأمن الدوليين هما من يتحكم في الأمين العام، ويكلفانه بمهام معينة^(٢) وحيث ما هناك تدخل لمجلس الأمن هناك دور للفيتو ومن هنا لا يمكن إسناد مهام للأمين العام بشأن حل النزاعات ما لم تتفق مع مصالح الحائزين للفيتو، فهو هنا يلعب دور كاج ومثبط لمهام الأمين العام.

وهذا ما جعل الأمين العام الأول السويدي "تريجفي لاي" يعلق على الدور الذي لعبته الولايات المتحدة في الأزمة الكورية واستحواذها على صلاحيات الأمم المتحدة، حين كونت قوات معظمها أمريكية وبقيادة أمريكية لغزو كوريا الشمالية التي احتلت جارتها الجنوبية قائلاً: «إن

١ - نعيمة عمير، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ١٢٥.

٢ - تنص المادة ٩٨ «يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه في كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الوصاية ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلفها إليه هذه الفروع. وبعد الأمين العام تقريراً سنوياً للجمعية العامة بأعمال الهيئة».

المنظمة وجدت من أجل نظرة عالمية أكثر من أنها تكون مجرد تحالف مؤقت لقوات كبرى في وقت الحرب»^(١)، وهذا حين اتخذت الجمعية العامة قرار الاتحاد من أجل السلام بإيعاز من الهمينة الأمريكية على الجمعية العامة آنذاك ردا على الفيتو السوفياتي الذي شل المجلس، على أن هامش المناورة الذي أوجدته الحرب الباردة بوجود قطبين وانعكس بتعزيز دور أجهزة أخرى والتي من بينها الجمعية العامة قد أفاد أيضا دور الأمين العام^(٢).

فالأمين العام قام بدور هام خلال أزمة العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ حيث طلبت منه وضع خطة لتشكيل قوة طوارئ دولية ضمن إجراءات حل هذا النزاع، وقيام الأمين العام الأسبق "تريجيف لاي" بتبنيه مجلس الأمن إلى نشوب الحرب الكورية في ٢٥ جوان ١٩٥٠ وقيام الأمين العام "داغ همرشولد" بدعوة مجلس الأمن إلى بحث أزمة الكونغو في ١٣ جويلية ١٩٦٠^(٣)، على أن الدور الأنجح للأمين العام هو دوره الدبلوماسي في العديد من النزاعات التي أسهم إسهاما فعالا في حلها، ويبقى أن هذا الدور كرسه الممارسة ولا يشده نص واضح وقوي في الميثاق الذي يصبغ على منصب الأمين العام الطابع الإداري بوصفه بأنه الموظف الإداري الأكبر حسب تعبير المادة (٩٧).

وهكذا رغم مجلس الأمن والفيتو اكتسب الأمين العام قناة للتأثير من خلال تفويضه إعداد التقارير عن عمل المنظمة وكذا تنبيه مجلس

١ - نعيمة عمير، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص ١٢٧.

٢ - حول دور الأمين العام في عينة من نزاعات الحرب الباردة بتفاصيل وافية أنظر: Thomas M. Franck, op.cit, pp : 360-387

٣ - عمر سعد الله، المرجع السابق، ص ١٠٣.

الأمن لكل إخلال بالسلم والأمن الدوليين، مما يعطيه دور سياسي بارز فصار منصب الأمين العام يكتسي أهمية كبرى فبمجرد ذكر الأمم المتحدة يتبادر للذهن اسم الأمين العام^(١).

الفرع الرابع

تأثير الفيتو على الأجهزة الفرعية لمجلس الأمن

كفلت المادة (٢٩) من الميثاق للمجلس حق إنشاء ما يراه ضروريا لأداء مهامه حيث نصت «لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه» هذا على الرغم من أن مجلس الأمن جهاز دائم الانعقاد ليعمل باستمرار^(٢) ويشمل هذه الفروع الثانوية نوعين من اللجان، لجان دائمة ولجان مؤقتة.

وتشمل اللجان الدائمة اللجان التالية:

١ - لجنة أركان الحرب: نصت المادة (٤٨) بفقراتها الأربع على إنشاء هذه اللجنة^(٣)، وفي البداية فعلا تم إنشاء هذه اللجنة وبحكم أنها تتكون من رؤساء أركان الخمس الدائمين سرعان ما كانت في واجهة الصراع بين ممثل الاتحاد السوفياتي وممثل الولايات المتحدة الأمريكية ووصل نشاطها إلى حالة الشلل فقامت هذه اللجنة بإبلاغ المجلس بعدم قدرتها على فعل شيء في العام ١٩٤٨، وحتى وإن تم

١ - لورانس فينكلشتين، من البنور إلى النظام، ميثاق الأمم المتحدة، الوقائع مجلة الأمم المتحدة، العدد ٠٣، ٢٠٠٥، ص ٢٣.

٢ - تنص المادة ١/٢٨ «ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار، ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما في مقر الهيئة»

٣ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

تشكيل هذه اللجنة نظريا إلا أن حالة الصراع المحتدم تركتها بدون أي نشاط حقيقي ومنه كانت عديمة الفائدة ويشكل المجلس وفقا لأحكام المادة ٢٩ العديد من اللجان منها:

- لجنة الخبراء.
- لجنة قبول الأعضاء الجدد.
- لجنة نزع التسلح^(١).

وهذه اللجان هي لجان دائمة في حين تشكل مجلس الأمن من العديد من اللجان المؤقتة بخصوص العديد من النزاعات.

وبالعودة إلى مدى تأثير الفيتو على إنشاء هذه الأفرع الثانوية من قبل المجلس فإننا نجد أن المادة ٢٩ التي تخول المجلس الحق في ذلك ، قد شملها الإعلان المشترك الذي أصدرته الدول الدائمة العضوية والصادر في ٧ يونيو ١٩٤٥ المتعلق بتمييز المسائل الإجرائية والموضوعية حيث حدد هذا الإعلان المواد من (٢٨ - ٣٢) على أنها تدخل في نطاق المسائل الإجرائية^(٢) وإذا سايرنا هذا الإعلان فالأمر محسوم من حيث أن المادة (٢٩) التي تنص على حق تكوين هذه الأفرع تعد ضمن المسائل الإجرائية ومنه ليس هناك مجال للفيتو فيها ، ومن ثمة أمكننا القول أنها خارج نطاق الفيتو.

لكن الإشكال يطرح حين نعرف أن المادة ٣٤ أيضا تعطي الحق للمجلس في إنشاء هيئات تحقيق لتحديد ما إذا كان نزاع معين يهدد السلم

١ - المرجع نفسه، ص ٢٩٣.

2-<< Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments (China, the UK, the USA and the USSR) on "The Yalta Formula" on Voting in the Security Council >>, op.cit, p:710-714.

والأمن الدوليين ففي تعامل المجلس عندما يعارض عضوا دائم إنشاء مثل هذه الهيئات يمر المجلس إلى التصويت دون تحديد طبيعة المسألة، فمن أعضاء المجلس من اعتبر أن التصويت على مثل هذه المسألة خاضع لمبدأ الأغلبية ومنهم من اعتبر خاضع لمبدأ الإجماع^(١) فالممارسة في المجلس لم تفصل بين إنشاء الأفرع الثانوية وفقا لنص المادة (٢٩) وهو ما يعتبر مسألة إجرائية دون نقاش بحكم الإعلان المشترك سالف الذكر وبين إنشاء لجان التحقيق وفقا لنص المادة (٣٤) وهو الأمر المختلف فيه في ممارسة المجلس.

يذهب الأستاذ "سامي عبد الحميد" أن إنشاء الأجهزة الفرعية متفق عليه وواضح أنه مسألة إجرائية حتى لو تعلق الأمر بإنشاء قوات حفظ السلام وغيرها^(٢) لكن الأمر في مجلس الأمن مختلف عليه، ونجد من الأمثلة في معاملات المجلس بخصوص القضية الإسبانية بتاريخ ١٩٤٦/٠٤/٢٦ حين أصدر المجلس قرار حصل على عشرة أصوات وامتناع واحد، هذا القرار اعتبره مندوب الاتحاد السوفياتي "أندريه غروميكو" قرارا خاصا بإنشاء هيئة تحقيق وفقا للمادة ٣٤ ومنه فهو مسألة موضوعية وعلى العكس من ذلك اعتبره مندوب أستراليا وفرنسا والولايات المتحدة على أنه يخص إنشاء هيئة ثانوية وفقا لأحكام المادة ٢٩ من الميثاق، وأيضا نجد نفس الإشكال حين عرضت قضية كورفو بين بريطانيا وألبانيا بتاريخ ١٩٤٧/٠٣/٢٧ من أجل إنشاء لجنة فرعية لدراسة وقائع القضية^(٣)،

١ - الأخضر بن الطاهر، حق النقض (الفيتو) بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٥٩.

٢ - محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق (على الهامش)، ص ١٠٤-١٠٥.

٣ - الأخضر بن الطاهر، حق النقض (الفيتو) بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٥٦-٥٧.

ومن هذا يتضح أن الممارسة في المجلس تعطي إنشاء الهيئات الفرعية تحت نص المادة ٣٤ حكم المسألة الموضوعية في حين إنشاء هذه الهيئات تحت نص المادة (٢٩) محسوم على أنه مسألة إجرائية بحكم الإعلان سالف الذكر لكن مدخل الفيتو هنا هو في تكييف المسألة تحت حكم المادة ٣٤ وهو ما يجعلها مسألة موضوعية، ومنه في صميم نطاق الفيتو أو تحت نص المادة (٢٩) وبالتالي نخرج عن نطاق الفيتو بكونها مسألة إجرائية.

وفي حال المسألة الإسبانية وقضية مضيق "كورفو" سالفتي الذكر لم يحسم المجلس المسألة، وفي حالات أخرى وردت للمجلس، كان على المجلس إجراء تصويت يخضع لمبدأ الإجماع لتحديد طبيعة المسألة ونجد مثال ذلك في قضية الحدود اليونانية بتاريخ ١٩٤٦/٠٩/٢٠ حين استعمل الاتحاد السوفييتي الفيتو للإعتراض على إنشاء لجنة تحقيق في هذه الحوادث^(١) ففي هذا المثال الأخير كيفت المسألة على أنها إنشاء لجنة تحقيق وفقا للمادة ٣٤.

أما من حيث نشاط هذه الهيئات الفرعية فهي هيئات قد تكون استشارية أو تنفيذية تعمل تحت رقابة ووصاية المجلس أو قد تقدم توصيات واقتراحات للمجلس وتفعيل هذه التوصيات يحتاج لقرارات من المجلس وهو ما يجعلها لا تخرج عن نطاق الفيتو.

المطلب الثاني

تعدي نطاق الفيتو إلى الهيئات ذات العلاقة بمنظومة الأمم

١ - الأخضر بن الطاهر، حق النقض (الفيتو) بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٥٧.

المتحدة لحل النزاعات.

تم في المطلب السابق تناول حق الفيتو ونطاقه ضمن منظومة الأمم المتحدة لحل النزاعات إلا أن آثاره لا تقتصر على منظمة الأمم المتحدة وأجهزتها، بل تتعداها إلى مختلف الهيئات الدولية التي تتشط في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ويكون مدخل الفيتو عبر علاقة مجلس الأمن بهذه الهيئات، كونه يتبوأ موقعا رئيسيا ومسيطرا في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين حتى بالنسبة لهذه الهيئات خارج منظومة الأمم المتحدة فهذه الهيئات تربطها علاقة مع المجلس في النشاطات التي تخص السلم والأمن الدوليين وهو ما ينطبق على هيئات مثل المحكمة الجنائية الدولية الدائمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ونفس الأمر تتسم به العلاقة بين المجلس والمنظمات الإقليمية .

في إطار سعي المجتمع الدولي وبقيادة منظمة الأمم المتحدة إلى إعطاء عناية وتأطير خاص لمجالات حساسة لحفظ السلم والأمن الدوليين مثل ما هو عليه الحال بالنسبة للطاقة النووية التي قد تستعمل لخير البشرية عن طريق الاستعمال السلمي المدني لها أو قد تستعمل عسكريا فتؤدي إلى دمار حقيقي للبشرية جمعاء، لذلك تم إنشاء هيئات خاصة في مجالات عديدة وبالنسبة للطاقة الذرية تم إنشاء الوكالة الدولية للطاقة الذرية ورغم أنها هيئة مستقلة إلا أنه تربطها علاقة فيما يخص أي إخلال بالسلم والأمن بمجلس الأمن ومن خلال هذه العلاقة تنتقلا آثار الفيتو إلى نشاط هذه الهيئات، وفي هذا الإطار كانت الوكالة الدولية للطاقة الذرية طرفا في أزمة الغزو الأمريكي للعراق (التحالف) عن طريق ما عرف بأسلحة الدمار الشامل التي زعم أن العراق يمتلكها، ونفس الشيء يقال بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية الدائمة، فبالرغم من أنها جهاز قضائي مستقل

إلا أن لها علاقة بمجلس الأمن مما جعل للفيتو امتداد في نشاطها وأما عن المنظمات الإقليمية فعلاقتها بمجلس الأمن منصوص عليها في الميثاق في المادة ٣/٥٢ ومن ثمة فتأثير الفيتو على نشاطها موجود بوجود هذه العلاقة.

الفرع الأول

تعدّي آثار الفيتو إلى العلاقة مع المنظمات الإقليمية.

يستعين مجلس الأمن في إطار مهامه لحفظ السلم والأمن الدوليين بالدول الأعضاء أو ما تنشئه هذه الدول من منظمات إقليمية ووكالات متخصصة، وخصص الفصل الثامن من الميثاق لتحديد هذه العلاقة بين المجلس والمنظمات الإقليمية سواء تعلق الأمر بالحلول السلمية المقررة في الفصل السادس أو بالحلول القسرية، المقررة وفقا للفصل السابع، وإذا كانت الحلول المقررة وفقا للفصل السادس هي حلول اختيارية ومن ثم فالدول والمنظمات الإقليمية تملك حرية نسبية في تطبيق هذه الحلول، إلا أن الأمر مختلف متى كانت قرارات مجلس الأمن صادرة وفقا للفصل السابع حيث تكتسي هذه القرارات طابع تنفيذي ملزم سواء لأطراف النزاع أو الدول الغير، بما فيها المنظمات الإقليمية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن للمجلس أن يستعمل هذه المنظمات في تنفيذ الحلول القسرية على الدول، وفي إطار هذه العلاقة هناك حضور للفيتو فكيف ذلك؟

- أولا: الإطار القانوني لعلاقة المجلس بالمنظمات الإقليمية

خلال مؤتمر سان فرانسيسكو عارضت دول أمريكا اللاتينية أولوية مجلس الأمن في حفظ السلم الأمن على حساب المنظمات الإقليمية، وخشيت من الحصانة التي يمنحها الفيتو لحائزيه وتمسكوا بحق الدفاع الجماعي^(١) وأصدرت أستراليا بياناً خلال المؤتمر إنتقدت تصريح الدول الراعية الأربعة بخصوص شمول حق الفيتو لمسائل الفصل السادس والثامن لأنها تتعلق بالحل السلمي للنزاعات وكانت قد قدمت اقتراحات بأن تخرج هذه المسائل من نطاق الفيتو^(٢)، وشهدت فترة الستينات من القرن الماضي صعوداً كبيراً لدور المنظمات الإقليمية بسبب إخفاقات الأمم المتحدة وبداعي أنها لأدرى بحل النزاعات الإقليمية^(٣) وكان الفيتو من أسباب في لهذا الإخفاق في مجلس الأمن.

وقد نظم الميثاق علاقة مجلس الأمن بالمنظمات الإقليمية في الفصل الثامن منه ابتداء من المادة ٥٢ التي نصت على حق إنشاء مثل هذه التنظيمات والوكالات الإقليمية^(٤) شرط توافقها مع مقاصد الأمم المتحدة

1-Suyash Paliwal,< The Primacy of Regional Organizations in International Peacekeeping: The African Example>, Virginia Journal of International Law, Vol 51 — N°1,USA. 2010, p:189.-< <http://www.vjil.org> >,13/12/2012.

2 –**DOCUMENTS of (UNCIO)**,<Voting Procedure In the Security Council >, op.cit,p: 438-440

٣- جبار علي عبد الله جمال، مستقبل منظومات التعاون الإقليمي في ظل المتغيرات الدولية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية (جامعة الكوفة)، العدد ٢، العراق ٢٠٠٩، ص:٧. موقع المجلة: (<http://law.kufauniv.com>)

٤ - تنص المادة ١/٥٢ " ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ما يكون العمل الإقليمي =صالحاً فيها ومناسباً ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها"

ونصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أولوية هذه المنظمات على حساب المجلس متى تعلق الأمر بالحلول السلمية^(١)، فيما نصت الفقرة الثالثة على الاستكثار من الحلول السلمية عن طريق هذه المنظمات سواء بطلب من الدول أعضاء هذه المنظمات أو بالإحالة من المجلس على هذه المنظمات^(٢) على أن مجلس الأمن يبقى هو صاحب الاختصاص الأصلي في ذلك حسب الفقرة الرابعة من المادة ٥٢^(٣)، وهذا فيما يخص الحلول السلمية للنزاعات حسب مقتضيات الفصل السادس من الميثاق.

أما بخصوص الحلول القسرية المقررة في الفصل السابع فنجد المادة ١/٥٣ تعطي المجلس حق استخدام هذه المنظمات في أعمال القمع تحت إشراف المجلس وبإذن منه^(٤)، وفي هذه الحالة يجب أن يكون المجلس على

١ - تنص المادة ٢/٥٢ " يبدل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات او الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهودهم لتدبير الحل السلمي للنزاعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن".

٢ - تنص المادة ٣/٥٢ " على مجلس الأمن أن يشجع الاستكثار من الحل السلمي لهذه النزاعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية بطلب من الدول التي يعينها الأمر أو بالإحالة عليها من جانب مجلس الأمن"

٣ - تنص المادة ٤/٥٢ " لا تعطل هذه المادة بحال من الأحوال تطبيق المادتين ٣٤ و٣٥".

٤ - تنص المادة ١/٥٣ " يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه أما التنظيمات والوكالات نفسها فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن من المجلس، ويستثنى مما تقدم التدابير التي تتخذ ضد أي دولة من الدول الأعضاء المعروفة في الفقرة ٢ من المادة مما هو منصوص عليه في المادة ١٠٧ أو التدابير التي يكون المقصود بها في التنظيمات الإقليمية منع تجدد

علم تام بما يجري أو ما يزعم القيام به^(١) ويتبين مما سبق أن الميثاق يربط المنظمات الإقليمية كآلية لحل النزاعات بما يقرره في الفصلين السادس والسابع ودورها في الفصل السادس يكون أكثر تحرراً في علاقتها مع مجلس الأمن بحكم أن الميثاق يعطيها حرية في اختيار الحلول المناسبة في حين أنه متى تعلق الأمر بالحلول القسرية وفقاً للفصل السابع فإن المنظمات الإقليمية إما أن تكون أداة في يد المجلس لتطبيق الحلول القسرية وإما أن يمنحها المجلس الإذن بتطبيق حلول قسرية تبادر بها، وفي هذه الحالة تكون تحت إشراف المجلس وتوجيهه ولا تملك الحرية في ذلك^(٢)، ويمكن للمنظمات الإقليمية اتخاذ تدابير ضد الدول الأعداء وهي دول المحور أثناء الحرب العالمية الثانية وهي معرفة في المادة ٢/٥٢ وأيضاً منصوص عليها في المادة ١٠٧ من الميثاق حيث عبرت عن ذلك بعبارة «دولة كانت في أثناء الحرب العالمية الثانية معادية لإحدى الدول الموقعة على هذا الميثاق»^(٣)، ويبدو أن هذه الفقرة عديمة الجدوى الآن لأنها تتعلق بأحكام انتقالية في

سياسة العدوان من جانب دولة من تلك الدول وذلك إلى حين الوقت الذي قد يعهد فيه إلى الهيئة بناء على طلب الحكومات ذات الشأن بالمسؤولية عن منع كل عدوان آخر من جانب أية دولة من تلك الدول".

١ - تنص المادة ٥٤ " يجب أن يكون مجلس الأمن على علم بما يجري من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية أو ما يزعم القيام به".

2- Mehrdad Payand h ,<<the United Nations Military Intervention and Regime change in libya >>، Virginia Journal of International Law, Vol. 52, N2 , USA. 2012 , p: 189-195.

٣ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٥٢٢

فترة تأسيس المنظمة ونهاية الحرب العالمية الثانية ولم يعد هناك محل لدول "المحور" في الوقت الحالي^(١).

وخارج نطاق الفصل الثامن نجد المادة ٥١ تنص على حق الدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن النفس في الفترة التي تسبق تدخل مجلس الأمن في النزاع^(٢) فهذه المادة تعطي المنظمات الإقليمية حق مباشرة الدفاع المشترك متى كانت دساتيرها تنص على ذلك وهذا في الفترة بين وقوع الاعتداء وتدخل مجلس الأمن في النزاع.

وحق الدفاع المشترك هذا يطرح إشكالية التمييز بين المنظمات الإقليمية والأحلاف العسكرية فإذا كانت المنظمات الإقليمية منحت مكانة مميزة في الميثاق فهل ينصرف هذا إلى الأحلاف العسكرية التي شهدت انتشاراً منذ السنوات الأولى لقيام منظمة الأمم المتحدة، وحملت هذه الأحلاف دلالة على التحلل من نظام الأمن الجماعي الميثاقى وادعى مؤسسو هذه الأحلاف بأنها تتوافق مع المواد ٥٢ و ٥٣ من الميثاق^(٣)، فالأحلاف العسكرية هي أساساً منظمات عسكرية تهدف لتحقيق الأمن الخاص وهي وإن اهتمت بالتعاون الثقافى والاقتصادى والاجتماعى فذلك يعود أساساً لاعتباره وسيلة لتحقيق الأمن الخاص، أما المنظمات الإقليمية فهي ليست منظمات عسكرية أساساً وعندما تلجأ للقوة تستعملها وفق الضوابط القانونية التي حددها الميثاق وترتبط مع مجلس الأمن ومنظمة

١- أحمد أبو الوفاء، جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية - دراسة قانونية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٩، ص: ١٩.

٢ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٥٢٢

٣ - علي جميل حرب، نظام الجزء الدولي، العقوبات الدولي ضد الدول والأفراد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٣٢٦

الأمم المتحدة عموماً كما قرره الميثاق، عكس الأحلاف التي ليس لها رابط مع الأمم المتحدة وتعمل مستقلة عن مجلس الأمن^(١) ورغم ذلك فهناك صعوبة والتباس في تحديد الفرق بين المنظمة الإقليمية والحلف وذلك راجع لعدم وجود معيار متفق عليه لتحديد المنظمة الإقليمية وأيضاً رغبة مؤسسو هذه الأحلاف في إظهارها على أنها منظمات من أجل تقادي الصدام المباشر مع منظمة الأمم المتحدة، وقد نجحوا في ذلك ونجد حلف عسكري مثل حلف "الناتو" يعامل على أنه منظمة إقليمية في نظر الأمم المتحدة وتستند له مهمات التدابير القسرية بغطاء من مجلس الأمن مما يجعل دورها في التأثير على حل النزاعات الدولية كبيراً وثبت هذا في حالة نزاع البوسنة والهرسك ودور الناتو في ذلك وفي أفغانستان وليبيا في الوقت الحاضر.

ثانياً: علاقة المجلس بالمنظمات الإقليمية في إطار الفصل السادس ودور الفيتو

في ذلك من الواضح أن المسؤولية الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين هي لمجلس الأمن وأن دور المنظمات الإقليمية يكون امتداداً لدور مجلس الأمن في هذا الشأن إلا أنه وبخصوص الحلول المقررة وفقاً للفصل السادس من الميثاق تملك هذه الهيئات هامش لا بأس به من حرية المناورة .

ففي هذا الإطار أكد الميثاق في المادة ٥٢ على أنه يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات كل جهدهم لتدبير الحل السلمي للنزاعات المحلية عن طريق هذه المنظمات ويقع على مجلس الأمن واجب تشجيع الاستكثار من هذه الحلول السلمية سواء بطلب من هذه

١ - إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص ٥١٧.

المنظمات أو لإحالة من مجلس الأمن على هذه المنظمات^(١)، فأولوية الحل السلمي منصوص عليها سواء في الميثاق أو في مواثيق هذه المنظمات.

وتشمل هذه الحلول الوساطة والتحكيم وإمكانية دعوة أطراف النزاع إلى ضرورة حله بالوسائل السلمية أو إصدار توصية للأطراف باختيار وسيلة معينة مثل التحقيق والمساعي الحميدة أو عرض النزاع على مجلس الأمن وحده، كما يمكن للمجلس إذا كان هو البادئ بتناول النزاع إحالته على هذه المنظمات^(٢)، ولكن مجلس الأمن يملك سلطة تقديرية في الإحالة على هذه المنظمات من عدمه حتى ولو كانت هذه النزاعات على المستوى الإقليمي^(٣)، ورغم أن المجلس يملك صلاحية التطرق للنزاع حتى ولو كان مطروحا على هذه المنظمات الإقليمية إلا أن صلاحية الإحالة هذه تبين ارتباط ذلك بحق الفيتو رغم أن الأمر يتعلق بالحلول السلمية وفقا للفصل السادس، والتي ليس لها الطابع التنفيذي الملزم كما هو الحال في الفصل السابع.

على أن سلطة هذه المنظمات مقيدة بشرطين الأول أن لا يخل ذلك بسلطة المجلس في فحص أي نزاع وفقا للمادة ٣٤ من الميثاق، والثاني حق أي دولة عضو في تنبيه المجلس للنزاع أو حتى الدولة غير العضو متى كانت تقبل

١- عبد العزيز العشراوي، أبحاث في القانون الدولي الجنائي، المرجع السابق، ص ص ١٢١، ١٢٣.

٢ - عمر سعد الله، المرجع السابق، ص ١٠٦.

٣ - علي ناجي صلاح الأعوج، الجزاءات الدولية في الفصل السابق من ميثاق الأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه في القانون الدولي، جامعة القاهرة، بدون ذكر السنة، مصر، ص ٣٩٨.

مقدما الحل السلمي لهذا النزاع^(١)، وفي الواقع العملي لممارسات مجلس الأمن نجده ممانعا أو مترددا في اللجوء للمنظمات و الوكالات الإقليمية حسب منطوق المادة ٥٣ من الميثاق، حتى تسعينيات القرن الماضي وذلك أحيانا بسبب التهديد الجدي للفيتو، وأحيانا أخرى اعترافا بالأخطار الملازمة لاستخدام منظمات مستقلة^(٢)، مما يجعلها تخرج عن تحكم مجلس الأمن ومن ثمة فقدان الأعضاء الحائزين للفيتو سلطة التحكم في هذه النزاعات رغم أن المجلس يملك صلاحية التدخل في النزاع في أي وقت وتحت أي سلطة كان.

ثم أن الشلل الذي أصاب مجلس الأمن خلال أغلب فترة الحرب الباردة جعل الكثير من الدول تفضل الحلول الإقليمية لأنها أكثر استيعابا للنزاع وفهما لمحيطه الإقليمي^(٣)، بعدما رسمت تدخلات الأمم المتحدة في النزاعات الدولية في كثير من الأماكن صورة سلبية على مقدرتها على حل النزاعات مما عزز دور المنظمات الإقليمية^(٤)، سيما وأن فترة الحرب الباردة شهدت شلل تام لمجلس الأمن نتيجة للفيتو وهو ما دفع لتعزيز دور المنظمات الإقليمية على حساب دور منظمة الأمم المتحدة، ونمى مفهوم الأمن الإقليمي كبديل لفشل الأمن الجماعي وجهازه الرئيس مجلس الأمن الدولي بسبب الفيتو وهنا نرى أن الفيتو عزز دور المنظمات الإقليمية على حساب منظمة الأمم المتحدة، وأصبحت هذه المنظمات الإقليمية تسعى لإبعاد تدخل الأمم

١- أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص: ١٩

٢ - علي ناجي صلاح الأعوج، المرجع السابق، ص ٣٩٩

٣ - ونتج عن ذلك تأسيس الأحلاف العسكرية كبديل للأمن الجماعي الميثاقى فتم تأسيس حلف الأطنطي وحلف وارسو(سابقا).

٤ - عبد العزيز العشاوي، أبحاث في القانون الدولي الجنائي، المرجع السابق، ص ١٢٣.

المتحدة في محيطها الإقليمي وهكذا كان مسعى المنظمات التي أنشئت في إطار صراع القطبين.

وبالعودة إلى نص المادة ٣/٢٧ نجدتها تذهب إلى «... بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا في النزاع عن التصويت»، وهذا معناه حرمان الدول أطراف النزاع إجباريا من التصويت سواء أعضاء دائمين في المجلس أم غير دائمين، وبالنسبة لهذه الأخيرة يعني الحرمان من الفيتو، ونطاق هذه الفقرة يشمل القرارات المتخذة تحت الفصل السادس لحل هذه النزاعات بواسطة المنظمات الإقليمية^(١) وقيد هو الامتناع الإجباري عن التصويت لأطراف النزاع فنطاق يجعل نطاق الفيتو هنا أضيق إلا هذا لا يقلل من حدة أثر الفيتو لأن الأمر يتعلق بالحلول السلمية ثم أن قرارات الفصل السادس لا تحوز الطابع التنفيذي الملزم كما هو عليه الحال في الفصل السابع مما يجعل الفيتو هنا غير مستساغ لأنه ضد الحل السلمي للنزاعات.

ثالثا: دور الفيتو في علاقة مجلس الأمن بالمنظمات الإقليمية في إطار الفصل السابع:

وفقا لنص المادة ١/٥٣ يحق لمجلس الأمن استخدام المنظمات الإقليمية في أعمال القمع كل ما رأى ذلك ملائما بشرط أن يكون ذلك تحت إشراف وبإذن منه^(٢)، وهذا يوضح أن مجلس الأمن يحق له استخدام المنظمات الإقليمية في جميع التدابير المقررة وفقا للفصل السابع سواء التدابير العسكرية التي تتطلب استخدام القوة أو التدابير التي لا تتطلب

١ - الأخضر بن الطاهر، حق الاعتراض بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٧٢.

٢ - أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص: ٢٠

ذلك مثل الجزاءات السياسية والاقتصادية كما يحق له القيام بذلك بطريق مباشر منه دون اللجوء لهذه المنظمات حتى ولو كان ذلك في نطاقها الإقليمي^(١).

إلا أن الواقع العلمي لممارسة مجلس الأمن لهذه الاختصاصات قد يصطدم بعوائق ذات طابع سياسي فبعض المنظمات الإقليمية كمنظمة الدول الأمريكية تتبنى مهمة حماية القارة الأمريكية من خطر المد الشيوعي^(٢) وفي نفس الاتجاه قررت منظمة الوحدة الإفريقية (سابقا) في جوان ١٩٩٣ إنشاء مجلس السلم والأمن كآلية لفض النزاعات، ووسعت منظمة الدول الأمريكية مهامها لتشمل حقوق الإنسان والديمقراطية، وأعاد حلف الأطلسي تقييم وتوسيع مفهومه للأمن^(٣) فيما كانت الكتلة الشرقية سابقا ترمي لحل مشاكلها الأمنية في إطار حلف وارسو البائد ويترجم هذا الصراع باستخدام الفيتو في مجلس الأمن لمنعه من تناول هذه النزاعات.

فتدابير القمع صلاحية ينفرد بها مجلس الأمن وهو من يقرر قدرة المنظمة الإقليمية على القيام بمثل هذا العمل وهو أيضا من يقرر أن هذه المسألة يجب اتخاذ تدابير بمعالجتها تحت الفصل السابع أي أن مجلس الأمن وحده يملك السلطة التقديرية ليحدد ملائمة المنظمة الإقليمية للقيام بالتدابير القسرية من جهة ومن جهة ثانية فإن المنظمة الإقليمية حال مباشرتها لهذه المهام تكون تحت مراقبة وإشراف مجلس الأمن ولا يجوز منها أي عمل دون إذنه وهو ما يجعلها تأخذ حكم أجهزة فرعية غير

١ - علي ناجي صلاح الأعوج، المرجع السابق، ص ٣٩٧.

٢ - حسام أحمد محمد هندواوي، المرجع السابق، ص ٥٦.

٣- جبار علي عبد الله جمال، المرجع السابق، ص: ٨.

مباشرة لمجلس الأمن^(١)، وهذا يجعلها تحت نطاق الفيتو بحكم أن المجلس وفق سلطته التقديرية هو من يقرر منحها هذه الصلاحيات من عدمه فقرار منحها تفويض باتخاذ هذه التدابير القسرية متى صدر تحت الفصل السابع يجعل هذا القرار في أوسع نطاق للفيتو .

فالققرارات التي يصدرها المجلس وفقا للفصل السابع ومتى أشار أنه يتصرف وفقا للفصل السابع فهذا يعني أن قيد الامتناع الإجباري لأطراف النزاع^(٢)، يزول لأن هذا القيد قرره المادة ٢٧ فقط بالنسبة للقرارات التي تصدر وفقا للفصل السادس أو المادة ٣/٥٢ أي الحلول السلمية عن طريق المنظمات الإقليمية لكن متى أدرج القرار تحت الفصل السابع زال هذا القيد مما يجعل الدولة الحائزة للفيتو يحق لها التصويت حتى ولو كانت طرف في النزاع^(٣).

إن التباس المفهوم بين الأحلاف العسكرية والمنظمات الإقليمية يرجع إلى أن ميثاق الأمم المتحدة لم يقم بتعريف المنظمة الإقليمية^(٤) واختلاف الفقه في تحديد معايير تعريف هذه المنظمات وهو ما جعل

١ - علي ناجي صلاح الأعوج، المرجع السابق، ص ص ٣٩٩-٤٠٢.

٢ - لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة أنظر: الأخضر بن الطاهر ، المرجع السابق، ص ص ٧٥-٧٨.

٣ - هناك عدم ثبات في ممارسات المجلس بخصوص الامتناع الإجباري لأطراف النزاع لأن المجلس قد يتخذ تدابير ولكنه لا يشير إلى الفصل السابع وهو خلف مشكل التمييز بين الفصل السادس والسابع في ممارسات المجالس.

٤ - جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ٢٣٦.

مفهومها الواسع يمكن أن يشمل الأحلاف العسكرية الدفاعية^(١)، وساعد على ذلك صعود فكرة التنظيم الإقليمي وتراجع التنظيم العالمي تارة كبديل أكثر عدالة في ظل فشل آليات التنظيم العالمي^(٢) وتارة أخرى كبديل عن الأمم المتحدة في إطار مسعى الأحادية القطبية نفسها .

ومن حيث الأصل العام في الميثاق أن مجلس الأمن يقيم رقابة لاحقة على أعمال القمع في حالة الدفاع الشرعي عن طريق الأحلاف لكن مع وجود الفيتو تصبح هذه الرقابة متعذرة وتصبح هذه الأحلاف سببا أساسيا للنزاعات وتهديد السلم والأمن الدوليين^(٣)، ورغم أن نجد ميثاق حلف الناتو مثلا يفرض إعلام مجلس الأمن بأية تدابير يقوم بها الحلف^(٤) إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هو لمن الأولوية لميثاق الحلف أم ميثاق الأمم المتحدة؟

تفرض أحكام الميثاق أن مجلس الأمن هو من يكلف المنظمة الإقليمية باتخاذ تدابير الفصل السابع أو يكون ذلك تحت إشرافه لا أن يبادر الحلف بهجمات عسكرية ثم يعلم المجلس من أجل إضفاء شرعيته لاحقة على هجماته كما حدث في حالة والبوسنة والهرسك^(٥) مثلا أليس هذا تقويضا لنظام الأمن الجماعي الذي من المفروض أن مجلس الأمن هو

١- وجه الاختلاف بين الحلف والمنظمة الإقليمية هو أن هذه الأخيرة تتكون من دول متجاوزة لها روابط متعددة في مجالات متعددة في حين أن الحلف لا يقوم على التجاوز والروابط بل الهدف العسكري المشترك هو الأساس فدوله قد تكون من مختلف القارات .

٢- جبار علي عبد الله جمال، المرجع السابق ، ص: ٩ .

٣- عبد الواحد محمد الفار، التنظيم الدولي، دون ذكر رقم الطبعة ، دار عالم الكتب ، مصر ١٩٧٩ ، ص : ٤٩٥-٤٩٦

٤ - نعيمة عمير، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص: ٣١٤-٣١٥

٥- جبار علي عبد الله جمال، المرجع السابق ، ص : ١٥ .

محركه الأساسي لا التابع؟ هذا ما نستشفه من تصريحات الأعضاء الفاعلين في الحلف حيث صرحت وزيرة الخارجية الأمريكية "مادلين أولبرايت" بخصوص تدخل الحلف في البوسنة والهرسك قائلة:

«لا يمكن انتظار اتخاذ القرار من مجلس الأمن للتدخل، إن الحلف الأطلسي من شأنه أن يتمتع بصلاحيات حفظ السلم والأمن ومواجهة التحديات في القرن الواحد والعشرين، وذلك بالتنسيق مع الأمم المتحدة قدر الإمكان ولكن الحلف لا يمكنه أن يكون رهينة اعتراض هذا البلد أو ذلك^(١) على عملياته»^(٢)، وهذا يبين أن القوى الكبرى يمكنها تجاوز مجلس الأمن متى رأت أن مصلحتها تقتضي التدخل ويمكن حتى تجاوز الفيتو متى كان صاحب هذا الفيتو غير قادر على فرض منطق القوة مثل ما هي عليه حالة الفيتو الروسي في نزاع البوسنة والهرسك.

إن هذا التداخل والالتباس في مفهوم المنظمة الإقليمية والأحلاف العسكرية يجعل عملها مقبولا متى تعلق الأمر بمجالات الدبلوماسية والعمليات المشتركة غير أن الأمر يتعقد عندما تكون العمليات غير مصرح بها من قبل مجلس الأمن وفق ما تقتضيه أحكام الميثاق^(٣)، فالعمليات المنفردة تجعل مجلس الأمن متجاوز وتجعل القائمين بهذه العمليات أحرارا من كل قيد وهو ما يقوض نظام الأمن الجماعي لخدمة مصالح القوى

١ - كان هناك عدم توافق داخل مجلس الأمن حول التدخل في البوسنة والهرسك والتخوف من الفيتو الروسي وهو ما أخر صدور القرار بالتدخل ضد صربيا والجبل الأسود وهذا ما أدى تفاقم النزاع وتعزز بعدم الرغبة الأمريكية خصوصا للتورط في نزاع شائك.

٢ - إلياس أبو جودة، الأمن البشري وسيادة الدول، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ص: ١٧٨-١٧٩.

٣ - نعيمة عمير، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

الكبرى، ويكون الفيتو وما يخلقه من انسداد داخل مجلس الأمن دافعا لتجاوزه وهذا ما حدث بخصوص عمليات الناتو في البوسنة والهرسك بسبب الفيتو الروسي وفي مناطق أخرى مثل غزو العراق سنة ٢٠٠٣^(١).

وبهذا يكون "حلف الناتو" قد جعل نفسه محل مجلس الأمن وهو ما يهدد الشرعية الدولية فما حدث في البلقان تكرر في أفغانستان تحت غطاء مكافحة الإرهاب^(٢) وما كان هذا ليحدث في وجود مجلس أمن قوي، ورغم ضعف الفيتو الروسي إلا أنه بقي يلعب دورا لحماية حلفائه القداماء في يوغسلافيا ويعطل تحرك سريع للمجلس في هذا النزاع وإن لم يستطع منع تحرك الناتو.

يبقى القول أنه من حيث الأصل إجراءات القمع ذات الطابع التنفيذي أي استخدام القوة بما يعني الفصل السابع هو إخصاص حصري لمجلس الأمن ومنه فالمنظمة الإقليمية حتى وإن استخدمها المجلس في ذلك فإنها تحت إشراف مباشر له فيما يبقى لها أن تتصرف بما حدده الفصل الثامن^(٣).

١ - فشلت الولايات المتحدة وبريطانيا في الحصول على قرار لشرعة غزو العراق بسبب المعارضة الفرنسية والروسية والصينية لكنها حصلت على شرعية لاحقة من خلال العديد من القرارات والأنشطة التي قامت بها الأمم المتحدة في العراق بالتعاون معها.

٢ - مسعد عبد الرحمن زيدان، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٨، ص ٢٨٩.

Suyash Paliwal, op.cit p :195- 3

الفرع الثاني

إمتداد نطاق الفيتو إلى المحكمة الجنائية الدولية:

إذا كانت المحاكم الخاصة المؤقتة (Ad hoc) مثل محكمة رواندا (UNICTR) ويوغسلافيا (ICTR) وسيراليون (SCS) قد نشأت بقرار من المجلس استنادا لإختصاصاته وفقا للفصل السابع^(١) مما جعلها بمثابة هيئات تابعة في حين أنه أثناء تحديد طبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية الدائمة (ICC) ثار نقاش كبير مرحلة تأسيسها وتقرر في الأخير أن تكون المحكمة مستقلة تربطها بالأمم المتحدة علاقة متعددة^(٢)، إذ بموجب المادة ٢ من نظام روما الأساسي التي تحدد هذه العلاقة من خلال اتفاق تعتمده جمعية الدول الأطراف ويبرمه

١- أنشئت المحكمة الجنائية ليوغسلافيا بموجب القرار ٨٢٧ المؤرخ في ١٩٩٣/٣/٢٥، وأنشئت المحكمة الجنائية لرواندا بموجب القرار ٩٥٥ المؤرخ في ١٩٩٤/١١/٨ وكلا القرارين تحت الفصل السابع والمجلس هو من اعتمد نظامهما الأساسي، وعلى هذا الأساس وجه النقد بأن المحكمتين غير مستقلتين لكون المجلس هيئة تنفيذية لاتملك صلاحية إنشاء هيئة قضائية. أنظر: خالد عكاب حسون العبيدي، دور مجلس الأمن في تشكيل المحاكم الجنائية الخاصة، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٨، السنة 2010، ص: ٣١٥ و ٣١٧ و ٣٢٠ .

٢ - براء منذر كمال عبد اللطيف، علاقات المحكمة الجنائية الدولية (دراسة مقارنة)، بحث مقدم إلى مؤتمر التنمية البشرية الأمن في عالم متغير، جامعة الطفيلة، الأردن، من ١٠ إلى ١٢/٠٣/٢٠٠٧، ص: ٨. على الرابط: <
www.ttu.edu.jo/conf/hds/Partner.doc>

بعد ذلك رئيس المحكمة نيابة عنها⁽¹⁾، وأيضا نظامها الأساسي وما يمنحه من صلاحيات لمجلس الأمن.

- حركة الفيتو في نطاق العلاقة مع المحكمة الجنائية الدولية:

ظلت ظاهرة الإفلات من العقاب إحدى السمات البارزة في المجتمع الدولي لقرون طويلة، بسبب غياب قضاء جنائي دولي مثلما هو عليه الحال في القضاء الداخلي، وتكررت عدة محاولات قبل الحرب العالمية الثانية لإنشاء محاكم جنائية دولية، بصفة أو بأخرى ولكن لم يكتب لها النجاح والاستمرار، وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية وما شهدته من جرائم فظيعة كانت دافعا لإنشاء محاكم نورمبرغ وطوكيو كمحاكم مؤقتة لمحاكمة مجرمي الحرب العالمية الثانية، ثم توالي بعدها إنشاء المحاكم

١- وقد صدقت جمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي على اتفاق العلاقة بين الهيئتين بموجب القرار (ICC-ASP/3/Res.1) المؤرخ في ٧ سبتمبر ٢٠٠٤، و تحدث عن العلاقة مع مجلس الأمن في المادة ١٧/١ حول التعاون عندما يحيل المجلس حالة إلى المحكمة عملا بالمادة ١٣ فقر ٢ ب من النظام الأساسي وفي المادة ١٧/٢ عن صلاحية إرجاء التحقيق عملا بالمادة ١٦ من نفس النظام، فيما تحدثت في المادة ١٧/٣ عن دور مجلس الأمن في حالة عدم الامتثال والتعاون وفقا للمادة ٨٧/٧ من نفس النظام والإجراءات المتبعة في ذلك. انظر نص الاتفاق على موقع المحكمة على الرابط:

<<http://www.icc-cpi.int/Pages/default.aspx>>

الخاصة من محكمة رواندا^(١) إلى محكمة يوغسلافيا^(٢) إلى أن وصلنا إلى المحكمة الجنائية الدولية الدائمة^(٣).

ففي السابع عشر من شهر جويلية من العام ١٩٩٨ تم تبني النظام الأساسي^(٤) لهذه المحكمة بمدينة روما ، ودخل نظام روما الأساسي حيز التنفيذ في ١ جويلية ٢٠٠٢ وبهذا ولدت المحكمة الجنائية الدولية من رحم

1- International Criminal Tribunal for Rwanda - UNICTR, < <http://www.unictr.org/> >

2 - Cottureau Gilles. Statut en Vigueur, << la Cour Pénale

Internationale s'Installe>>, A.F.D.I , vol ٤٨ , France , ٢٠٠٢, p: ١٢٩

٣- وقع نظام روما الأساسي في ١٧/٧/١٩٩٨ بعد موافقة ١٢٠ دولة وامتناع ٢١ عن التصويت وصوت ضده كل من الولايات المتحدة والهند وإسرائيل وقطر والصين، وامتنعت أغلب الدول العربية ماعدا جيبوتي الأرن وجزر القمر، ودخل حيز النفاذ في ١٧/٧/٢٠٠٢ ويتكون من ديباجة و١٣ باب موزعة على ١٢٨ مادة، ويوجد مقرها في لاهاي بهولندا وهي هيئة مستقلة تربطها علاقة مع الأمم المتحدة ، للمزيد أنظر: مركز معلومات المحكمة الجنائية الدولية على الرابط: <http://www.icc.arabic.org/docs>.

٤ - عقد مؤتمر في روما بشأن المحكمة الجنائية الدولية في الفترة من ١٥/٠٦ إلى ١٧/٠٧/١٩٩٨ حول أعمال المؤتمر أنظر الرابط :

www.um.org/icc/imdex.htm ، وأيضاً أنظر نظام روما الأساسي (Rome Statute of the International Criminal Court) للمحكمة الجنائية الدولية ، مركز الوثائق الرسمية للأمم المتحدة : الوثيقة رقم (A / CONE / ١٨٣ / ٩) . أو على الرابط :

http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/arabic/rome_statute%28a%29.pdf >

- وحول مناقشات وتبلور البنية القانونية لنظام روما الأساسي أنظر:

- Dobelle Jean-François, << .La Convention de Rome Portant Statut de la Cour Pénale Internationale>>, A.F.D.I , vol ٤٤ , France , ١٩٩٨ , p : 356.

منظمة الأمم المتحدة بعد مخاض عسير^(١)، وبعد هذا فمن الطبيعي أن تكون لها علاقة تعاون مع منظمة الأمم المتحدة يُوْطِرُها الاتفاق المبرم بين المحكمة ومنظمة الأمم المتحدة^(٢).

ومما لاشك فيه أن محاربة ظاهرة الإفلات من العقاب تعد جزءاً من حل النزاعات الدولية وهو ما يعطي أهمية بالغة لدور المحكمة ومساهمتها في حل النزاعات ولا سيما النزاعات ذات الطابع الداخلي، والمثال واضح في قضية رواندا والبوسنة والهرسك ومن هنا فالمحكمة الجنائية الدولية جهاز جد ضروري للمعالجة الجنائية لآثار النزاعات وجزء رئيسي في حلها، وتكتسي استقلالية المحكمة أهمية بالغة لفعاليتها ونزاهتها وهذا ما يطرح إشكالية العلاقة مع مجلس الأمن ومن ثمة الفيتو فهل هناك علاقة تأثير للفيتو على المحكمة بحكم العلاقة مع مجلس الأمن؟ وهل يضر هذا باستقلاليتها وفعاليتها؟

إذا كانت المحاكم الخاصة مثل محكمة رواندا ويوغسلافيا قد نشأتا بقرار من مجلس الأمن استناداً لاختصاصاته وفقاً للفصل السابع مما يجعلها هيئات تابعة للأمم المتحدة بل أن سلطة الفيتو يمكن أن تمنع حتى

١ - بن عامر تونسي، تأثير مجلس الأمن على المحكمة الجنائية الدولية، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والسياسية والقانونية، العدد ٤٠، ٢٠٠٨، ص ٢٢٩.

٢ - وقعت الأمم المتحدة وجمعية الدول الأطراف اتفاق بشأن امتيازات المحكمة وحصاناتها جاء في المادة ٢ منه أن المحكمة لها شخصية قانونية دولية فضلاً عن المادة ٤ من نظام روما الأساسي التي تؤكد نفس الأمر. أنظر: إتفاق امتيازات المحكمة الجنائية الدولية وحصاناتها، على الرابط < > :

<http://untreaty.un.org/cod/icc/prepcomm/prepfra.htm>

إنشاء المحكمة بحكم أنها تنشأ بقرار من المجلس في مسألة موضوعية^(١) في حين أن طبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية أثارت نقاش كبير أثناء مرحلة تأسيس المحكمة وتقرر في الأخير أن تكون المحكمة مستقلة تربطها بالأمم المتحدة علاقة متعددة تحدد من خلال اتفاقية مشتركة^(٢)، وكذا النظام الأساسي للمحكمة وما يمنحه من صلاحيات لمجلس الأمن خاصة فيما يخص ثلاث صلاحيات " الإحالة " و "الإجراء" و "تكييف جريمة العدوان" محددات رئيسية لهذه العلاقة.

١- الإحالة: هل يصدر قرار الإحالة كقرار في مسألة موضوعية وبالتالي يكون في صلب نطاق الفيتو أم يكيف على أنه مسألة إجرائية ومن ثمة فهو خارج نطاق الفيتو؟ ثم هل هذا القرار يصدر وفقا للفصل السادس ومن ثمة يخضع التصويت عليه لقيود الامتناع الإجباري للدولة الطرف في النزاع وفقا لحكم المادة ٢٧/٣ أم أنه يصدر وفقا للفصل السابع وبالتالي يكون في أوسع نطاق للفيتو بحكم أن القيد المذكور سائفا في المادة ٢٧/٣ يزول متى أدرج القرار تحت الفصل السابع لأنه ليس على الدولة الطرف في النزاع في هذه الحالة الامتناع عن التصويت.

٢- الإجراء: نفس الكلام بشأن الإحالة يقال بالنسبة لحق المجلس في إرجاء التحقيق وفقا لأحكام المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة ، هل يصدر قرار إرجاء التحقيق تحت الفصل السابع؟ ثم

١- <<the united states and the international criminal court : Achieving a Wider, Wedgwood Ruth -١ consensus the "Ithaca package ">>, Cornell international law Journal, vol 32, USA.1999, pp :536-537

٢- براء منذر كمال عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ص :٨-٩

أليس إعطاء هيئة سياسية مثل مجلس الأمن صلاحية إرجاء التحقيق إلى ما لا نهاية هو مصادرة لاختصاص المحكمة؟

٣- تكييف جريمة العدوان^(١) :

إذا كانت المحكمة تختص بأربعة، جرائم هي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة وجريمة العدوان، وإذا كانت تستطيع تكييف الجرائم الثلاثة الأولى فإن الإشكال يطرح بشأن جريمة العدوان بحكم أنها غير متفق على تعريف معين لها من جهة ومن جهة ثانية فإنه بحكم المادة ٣٩ من الميثاق فإن المجلس هو من يقرر وجود حالة العدوان^(٢)، وهذا القرار خاضع للفيديو والسؤال المطروح أليس ممارسة المحكمة لاختصاصها إزاء هذه الجريمة رهن إرادة أصحاب الفيديو؟.

أولاً: صلاحية الإحالة:

تنص المادة ١٣ البند (ب) من النظام الأساسي للمحكمة من ضمن شروط ممارسة المحكمة لاختصاصها: «إذا أحال مجلس الأمن متصرفاً

١- منذ سنة ١٩٥٣ كانت جريمة العدوان عقبة في وجه إقامة قضاء جنائي حيث رفض مشروع الجمعية العامة بهذا الشأن نظراً لعدم الإتفاق على الجرائم محل اختصاص المحكمة وأبرزها جريمة العدوان فضلاً عن موقف الدول الكبرى التي رأت حينها أنها الأمر غير مقبول سياسياً. أنظر: عادل حمز: عثمان، المحكمة الجنائية الدولية بين الشرعية الدولية والهيمنة الأمريكية، مجلة الكوفة، العدد ٧، العراق السنة 2010 ، ص: ٦٧، أو على الرابط

<<http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=61500>> ، بتاريخ

٢٠٠١٢/٠٨/٠٤.

٢ - تنص المادة ٣٩ «يقرر مجلس الأمن ما إذا كان وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان ..».

بموجب الفصل السابع من الميثاق الأمم المتحدة حالة إلى المدعي العام يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت» والمقصود هو الجرائم الأربعة التي تختص بها المحكمة^(١).

ويفهم من هذا النص أن مجلس الأمن يصدر قراره بإحالة حالة معينة متصرفا وفقا للفصل السابع من الميثاق ويقرر فيه ما إذا كان وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل من أعمال العدوان أي يكيف الجريمة أولا ثم يصدر قرار الإحالة على المحكمة الجنائية الدولية وكل من تكيف الجريمة وإصدار قرار الإحالة يعتبران من المسائل الموضوعية تتطلب إجماع الخمس الدائمين^(٢) ومما سبق يتضح أن قرار الإحالة يقع ضمن أوسع نطاق للفيتو ليس فقط لأنه يصدر في مسألة موضوعية ولكن أيضا لأنه يصدر وفقا للفصل السابع من الميثاق وهو ما يرفع قيد الامتناع الإجباري للدولة الطرف في النزاع وفقا للمادة ٢٧/٣ من الميثاق.

١- شكل القرار (2005) S/REC/١٥٩٣ المؤرخ في ٣١ مارس ٢٠٠٥ الذي أحال به مجلس الأمن الوضع في دارفور أول ممارسة من طرف المجلس لهذه الصلاحية بناء على طلب فرنسي في ٢٤/٣/٢٠٠٥، ورغم أن الولايات المتحدة تعارض اختصاص المحكمة فإنها كانت محرجة وراغبة في تصفية حسابات سياسية مع النظام السوداني، ولتفادي خيار تأييد المحكمة صدر قرارين منفصلين يتعلق الأول بالحضر الجوي والسفر وغير، وهذا صوتت الولايات المتحدة لصالحه، والثاني يتعلق بالإحالة على المحكمة وهذا امتنعت الولايات المتحدة ومعها الصين عن التصويت له. أنظر: وجيه حميد زيدان، التدايعيات السياسية لقرار المحكمة الجنائية الدولية إصدار مذكرة توقيف الرئيس السوداني، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، ٢٠٠٩، ص ١٦٣-١٦٤

٢ - نصر الدين بوسماحة، المرجع السابق، ص ٥٩-٦٠.

ويشترط في قرار الإحالة أن يكون صادرا عن مجلس الأمن وفقا لإجراءات التصويت المحدد في المادة ٣/٢٧ ومدرجا تحت الفصل السابع وأن تكون الجريمة المحالة من الجرائم الأربعة التي تختص بها المحكمة حسب نظامها الأساسي في المادة (١)٥^(١)، فشرط إدراج الحالة تحت الفصل السابع وإذا كان القصد منه إعطاء القرار صبغة إلزامية بالنسبة للدول^(٢)، إلا أنه من ناحية أخرى يعطي سلطة تقديرية واسعة من حيث له وحده تقدير مدى وجود تهديد للسلم أو إخلال به أو أن ما وقع عملا من أعمال العدوان، وهذه السلطة التقديرية الواسعة هي أيضا مجالا واسعا للفيتو ومن ثمة إضرار باستقلالية المحكمة تجاه أعضاء المجلس الحائزين للفيتو خصوصا.

إن محاولة إيجاد توازن بين الدوافع السياسية وضرورات العدالة الجنائية لم تكن موفقة فنحن أمام مركز قوي لمجلس سياسي أمام هيئة قضائية مما يعني تغليب الطابع السياسي على الصلاحيات القضائية^(٣) وفي

١ - بن عامر تونسي، تأثير مجلس الأمن على المحكمة الجنائية الدولية، المجلة، الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، العدد ٠٤، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ص ٢٣٥-٢٤١.

٢ - نجد أن قرار الإحالة بالنسبة للمحكمة حتى ولو صدر تحت الفصل السابع فإنه للدوائر التمهيدية وحدها سلطة إصدار أمر بالتوقيف بعد إخطارها من قبل المدعي العام حسب المادة ١٥ من النظام الأساسي، وقد فتح المدعي العام للمحكمة > لويس مورينو أوكامبو< التحقيق بشأن ليبيا على هذا الأساس. أنظر: بيان صادر عن مكتب المدعي العام بشأن فتح تحقيق حول الوضع في ليبيا، مؤرخ في ٣/٣/٢٠١١، على موقع مكتب المدعي العام للمحكمة على الرابط: <www.icc-cpi.int>

٣- طلعت جياذ لحي الحديدي، العلاقة بين مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١، سنة ٢٠٠٩، ص: ١٤٩. أو على الرابط: <<http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=20646>>

ممارسات المجلس بهذا الخصوص نجد أن المجلس قد أحال الوضع في ليبيا على المحكمة الجنائية الدولية بموجب القرار رقم ١٩٧٠ المؤرخ في ٢٦ فبراير ٢٠١١ وجاء القرار مدرجا تحت الفصل السابع بنصه بأن المجلس «إذ يتصرف بموجب الفصل السابع من الميثاق ويتخذ تدابير بموجب المادة ٤١ منه»^(١).

وتم اتخاذ هذا القرار بفضل نجاح المفاوضات في المجلس لتحديد الفيتو الروسي والصيني بالامتناع عن التصويت، ولم ينجح المجلس في إحالة الوضع في سوريا بسبب استعمال الفيتو الروسي ضد أي قرار بشأن الوضع في سوريا فلم يتمكن المجلس في حالة مشابهة تماما للوضع في ليبيا على الإحالة للمحكمة الجنائية الدولية لأن الفيتو الصيني والروسي بالمرصاد، رغم إجماع باقي أعضاء المجلس على ضرورة إحالة الوضع في سوريا للمحكمة الجنائية الدولية^(٢)، وبينت الحالة في سوريا أن الفيتو يمكن أن يمنع المحكمة من ممارسة اختصاصها متى كانت الدولة المعنية غير طرف في نظام روما الأساسي وهو ما ينطبق على سوريا ولا يستطيع المجلس أن يحرك ساكنا لأن الفيتو موجود.

ومن جهة ثانية إذا كانت الجرائم التي تختص بها المحكمة محددة (المادة ٥) فإن اختصاص المجلس فيما يتعلق بحفظ السلام والأمن الدوليين ولجوئه إلى الفصل السابع غير محدد مما يجعله يخرج في بعض الأحيان

١ - مركز وثائق الأمم المتحدة، قرار مجلس الأمن ١٩٧٠، مؤرخ في ٢٦ فبراير ٢٠١١، رقم الوثيقة (٢٠١١) S/RES/١٩٧٠.

٢ - صرح الرئيس الروسي مرزا بأن روسيا تستعمل الفيتو ضد أي قرار بإحالة الوضع في سوريا إلى المحكمة الجنائية الدولية أو اتخاذ أي إجراءات ضد سوريا وفعلا استعمل الفيتو الروسي الصيني ٣ مرات في المسألة السورية ٢٠١١-٢٠١٢.

عن مبدأ الشرعية، ويجعل سلطته مطلقة^(١) ويضاف للصلاحيات السياسية للمجلس صلاحيات قضائية بإعطائه حق الإحالة على المحكمة ووقف التحقيق ومنه يتحكم في اختصاصها ويعطي للأعضاء الدائمين التحكم في النظامين السياسي والقضائي معا^(٢)، ويعلب الفيتو دورا محوريا في ذلك وهي الشبهة التي تلتصق دائما بالإحالة أو وقف التحقيق وهكذا نجد المجلس قد أحال قضيتين للمحكمة هما ليبيا والسودان بينما لم يستطع إحالة لا الوضع في سوريا بسبب الفيتو السوفييتي ولا الوضع في فلسطين بسبب الفيتو الأمريكي.

و مما سبق ذكره يتضح أن سلطة المجلس تجاه المحكمة واسعة ولا متناهية، ولا شك أن ربط هيئة قضائية بهيئة سياسية يجعلها ميسرة^(٣)، ويفقدها جوهر السلطة القضائية ولا يفيد هنا التحجج بخصوصية القضاء الدولي لأن المبادئ الجوهرية واحدة والاختلاف يكون في التفاصيل.

ثانيا: صلاحية إرجاء التحقيق:

تنص المادة ١٦ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية «لا يجوز البدء في تحقيق أو مقاضاة بموجب هذا النظام الأساسي لمدة اثنتي عشر شهرا بناء على طلب مجلس الأمن إلى المحكمة بهذا المعنى يتضمنه

١ - نعيمة عمير، الرطب بين فكر إصلاح الأمم المتحدة بإدخال تعديلات جوهرية على ميثاقها وتحقيق التوازن المطلوب بين الجهازين السياسي (مجلس الأمن) والقضائي (المحكمة الجنائية الدولية)، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية و السياسية، العدد ٠٢، ٢٠٠٧، الجزائر، ص ٢٥.

٢- طلعت جياذ لحي الحديدي، المرجع السابق، ص ص: ٢٥٠- ٢٥١

٣ - بن عامر تونسي، تأثير مجلس الأمن على المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ص ٢٥٠، ٢٥١.

قرار يصدر عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ويجوز للمجلس تجديد هذا الطلب بالشروط ذاتها».

خلافا للمادة ١٢ فقرة (ب) المتعلقة بالإحالة نجد الأمر هنا في المادة ١٦ مفاير تماما بحيث يمكن للمجلس أن يصدر قرار بوقف التحقيق أو المقاضاة في الحالة المعروضة على المحكمة لمدة ١٢ شهرا قابلة للتجديد^(١) فإذا كانت صلاحية الإحالة الممنوحة للمجلس تثري اختصاص المحكمة فإن صلاحية الإرجاء تصدر اختصاص المحكمة إلى حد بعيد، فقرار الإرجاء يمكن تجديده إلى ما لا نهاية بحكم أن المادة ١٦ تركت ذلك مفتوحا.

إن خطورة صلاحية الإرجاء الممنوحة للمجلس فضلا عن أنها تغليب للطابع السياسي على الطابع القضائي وهي أوسع هنا من صلاحية الإحالة وتمس مباشرة اختصاص المحكمة، وتتجلى هذه الخطورة عندما نعرف أنها ليست مرتبطة بالمجلس كجهاز قانوني بقدر ما هي مرتبطة بمصالح الأعضاء الدائمين حتى ولو كان ذلك ضد الشرعية الدولية^(٢)، إلا أن دور الفيتو هنا في حالة ما إذا استعمل ضد قرار الإرجاء يكون أخف ضررا لأنه يمنع قرار يقلص من اختصاص المحكمة، وهو مثل قرار الإحالة في أوسع نطاق للفيتو بحكم أنه يصدر في مسألة موضوعية وتحت الفصل السابع الذي يلغي قيد الامتناع الإجباري ويجعل الفيتو حر من أي قيد.

١ - نصر الدين بوسماحة، المرجع السابق، ص ٧١.

٢ - بن عامر تونسي، تأثير مجلس الأمن على المحكمة الجنائية الدولية، مرجع سابق، ص ٢٥١.

ونظرا لما لسلطة الإرجاء الممنوحة لمجلس الأمن من آثار تصل حد تكبير يد المحكمة من الاستمرار في ممارسة اختصاصها في أي دعوى وفي أي مرحلة كانت عليها هذه الدعوى فقد جوبهت هذه الصلاحية بانتقادات حادة في المؤتمر الدبلوماسي لتأسيس المحكمة وركز النقد على صلاحية الإرجاء أكثر من صلاحية الإحالة، إلا أنه تم تمرير ذلك بمسوغ أنه رغم خطورة هذه الصلاحية إلا أنه يلزم لممارستها صدور قرار إيجابي من المجلس وهو ما يتطلب موافقة تسعة من أعضائه وعدم استخدام أية دولة للفيتو، بعكس التصويت السلبي الذي يكفي فيه استخدام الفيتو لوقف صدور القرار وهو ما يجعلها في نظرهم بعيدا عن تعسف الدول دائمة العضوية^(١)، إلا أن الواقع يجعل من هذه الصلاحية تقييد المحكمة وتجعلها تابعة ليس للمنظمة الأممية أو المجلس بل للأعضاء الدائمين في هذا المجلس^(٢) وأكدت المعاملة في المجلس هذا حيث تمكنت الولايات المتحدة الأمريكية^(٣) كعضو دائم عن طريق الفيتو من تسخير صلاحية الإرجاء لمصلحتها بشكل صارخ كيف ذلك؟

بتاريخ ١٩ ديسمبر ٢٠٠٢ تقدمت هذه الأخيرة إلى المجلس بطلب منح الحصانة لجنودها العاملين في البلقان من ولاية المحكمة لمدة سنة إلا أن

١ - براء منذر كمال عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ٠٨ .

٢ - نعيمة عمير، الرطب بين فكرة إصلاح الأمم المتحدة بإدخال تعديلات جوهرية على ميثاقها وتحقيق التوازن المطلوب بين الجهازين السياسي (مجلس الأمن) والقضائي (المحكمة الجنائية الدولية)، المرجع سابق، ص ٣٥ .

٣ - كانت الولايات المتحدة قبل سنة ١٩٩٧ تتخذ موقف متردد بين التأيد العلني والمعارضة المبطنة ولكن أظهرت معارضة شرسة لنظام روما منذ سنة ١٩٩٧ وقد حولت الولايات المتحدة قبل ذلك الحصول على إستثناء رعاياه من ولاية المحكمة ولكن رفض طلبها.

أنظر: Dobelle- Jean François ,op.cit, p, 357 -

القرار صوتت عليه لوحدها ورفضته ١٢ من أعضاء المجلس وامتنعت سنغافورة وسوريا ، وفي ٣٠ حزيران من العام نفسه انتهت ولاية بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك ، فتقدمت مجموعة من أعضاء المجلس بمشروع قرار لتمديد ولاية هذه البعثة كما هو معتاد إلا أن الفيتو الأمريكي منع صدور القرار^(١)، وبررت الولايات المتحدة ذلك بأنها مع التمديد للبعثة ولكنها ضد ولاية المحكمة الجنائية الدولية على عمليات حفظ السلام وعقدت جلسة خاصة في المجلس لمناقشة مسألة تطبيق نظام روما الأساسي على قوات حفظ السلام، وحصلت الولايات المتحدة الأمريكية على ما تريد حيث صوت مجلس الأمن بتاريخ ١٢ مارس ٢٠٠٢ على القرار رقم ١٤٢٢ والذي يمنح حصانة لجميع الأمريكيين المشاركين في عمليات حفظ السلام في العالم وراح المجلس يجدد هذا القرار^(٢) ،

١ - صوت لصالح هذا القرار ١٣ عضوا وأوقف بالفيتو الأمريكي أثار النقاش حول القرار حفيظة اللجنة التحضيرية للمحكمة حيث أصدرت في ٣ جويلية ٢٠٠٢ بيان (PCNICC/2002/L.3) أعربت فيه عن قلقها الشديد إزاء تلك التطورات في المجلس طالبة احترام القانون، الرابط:

> <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N02/457/68/PDF/N0245768.pdf?OpenElement>

وأصدر الإتحاد الأوربي بيانا عبر فيه (عن خيبة الأمل من قرار الولايات المتحدة عدم التصديق على نظام روما وشجب ذلك وعبر عن دعمه للمحكمة) بيان مؤرخ في ٢٠/٥/٢٠٠٢ (PCNICC/2002/INF/7)، على الرابط التالي عبر موقع اللجنة التحضيرية لنظام روما الأساسي:

> <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/392/93/PDF/N0239293.pdf?OpenElement>

٢ - صدر القرار: (٢٠٠٢) S/RES/١٤٢٢ بتاريخ ١٢/٧/٢٠٠٢ وجاء فيه: (إن المجلس إذ يتصرف بموجب الفصل السابع، يطلب اتساقا مع أحكام المادة ١٦ من نظام روما =

وهكذا تم تحويل صلاحية إرجاء التحقيق إلى حصانة مستقبلية لرعايا دولة معينة وهذا كله^(١) بسبب تطويع المجلس عن طريق الفيتو وهو ما يؤكد بشكل كبير أن ربط هيئة قضائية بمجلس الأمن كجهاز سياسي معناه منح الفيتو للأعضاء الدائمين ضد نشاط المحكمة الجنائية الدولية^(٢) وهو ما أكدته الحالة السابقة بكل وضوح ومنه فالمطلوب استقلالية المحكمة.

والملاحظ أن مجلس الأمن استند في إصدار قراره السابق إلى المادة ١٦ من نظام روما الأساسي ومستخدم الفصل السابع، ولكنه في حقيقة الأمر قد خالف روح هذه المادة ومخالفا قاعدة آمرة في القانون الدولي ونظام

=الأساسي أن تمتع المحكمة الجنائية الدولية لمدة ١٢ شهرا من ١ جويلية ٢٠٠٢ عن بدء أو مباشرة أية إجراءات للتحقيق أو المقاضاة في حالة إثارة قضية تشمل مسؤولين أو موظفين حاليين أو سابقين تابعين لدولة مساهمة ليست طرف في نظام روما الأساسي فيما يتصل بأي عمل أو إغفال يتعلق بالعمليات التي تنشئها الأمم المتحدة أو تأذن بها ويعرب عن اعتزله تمديد الطلب بنفس الشروط)، وتم تجديد هذا بالقرار: (٢٠٠٣)S/RES/1487 في ١٧ جوان ٢٠٠٣. أنظر في هذا موقع مجلس الأمن، صفحة القرارات.

١ -حول الحصانة التي منحها القرار ١٤٢٢ وسعي الولايات المتحد لذلك أنظر: طلعت جيااد لحي الحديدي، المرجع السابق، ص: ٢٥١

٢- أقر الكونغرس قانون حماية العسكريين الأمريكيين (ASPA): American Service Members Protection Act في ٢ أوت ٢٠٠٢ تضمن وقف المساعدات العسكرية للدول التي تصادق على نظام المحكمة ماعدا دول الناتو وحظر استعمال المساعدات الفيدرالية من أجل مساندة إنشاء المحكمة ومنع أي نشاط أو إجراء تحقيق لها على التراب الأمريكي. أنظر: ماجد ياسين الحموي ، المرجع السابق ، ص: ٣٨٨. ولإطلاع على النص الرسمي للقانون أنظر الرابط:

< <http://www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/23425.htm> >

روما الأساسي وهي عدم جواز الدفع بالحصانة^(١)، والمبرر هو صلاحية مجلس الأمن وفقا للفصل السابع خول له اتخاذ قرارات من هذا القبيل في حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان، وتواتر التعامل في المجلس على تخويله مثل هذه الصلاحيات في تعامله مع المحاكم الخاصة التي أنشأها^(٢) بموجب الفصل السابع فأولوية حفظ السلم والأمن تبرر اتخاذ هذه القرارات، ومن الناحية الواقعية قرار منح الحصانة هذا ساهم في إعطاء ضمانات لجنود الغزو الأمريكي في العراق والجرائم ضد الإنسانية واضحة وكاملة الأركان على سبيل المثال لا الحصر، أحداث سجن " أبو غريب"^(٣) الشهيرة ولم تتحرك المحكمة الجنائية الدولية لوجود الحصانة التي يمنحها الفيتو قبل أن يمنحها القرار ١٤٢٢ سالف الذكر.

ولا شك وجود الحصانة للقوات العسكرية لأي دولة كانت سيجعلها مطلقة اليد في إثارة النزاعات وانتهاكات حقوق الإنسان بفضاعة، وقد ثبت ذلك في النزاع الفلسطيني الإسرائيلي في تقرير "غولدستون" ولم تتحرك المحكمة أيضا لأن حصانة إسرائيل مستمدة من الفيتو الأمريكي بحكم أنها غير عضو في نظام روما الأساسي ومن ثمة فالمجلس وحده من

١ - رمزي نسيم حسونة، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، سوريا ٢٠١١، ص ٥٥١.

٢ - بن عامر تونسي، المرجع السابق، ص ٢٤٠.

٣- سجن أبو غريب أو سجن بغداد المركزي اشتهر حين قام صحفي أمريكي (دان راذر) بتسرب مئات الصور التي تبين التعذيب والمعاملة الحاطة من الكرامة الإنسانية صارت تعرف ب"فضيحة أبو غريب" وتعرضت لإدانة واسعة من منظمات حقوق الإنسان و اعتبرت بمثابة جرائم حرب، وكان مستبعد أن تستطيع المحكمة أو مجلس الأمن فعل شيء لأن المعنى دولة لها حق الفيتو.

يستطيع إحالة الوضع إلى المحكمة ولكنه لم يستطيع أن يفعل ذلك، وهنا الفيتو يمنع المحكمة من أن تكون جهازا فاعلا في حل النزاعات الدولية بمنع الإفلات من العقاب رغم قوة تقرير "غولدستون"^(١).

وهذا ما جعل الأمين العام "كوفي عنان" يصرح تعليقا على القرارين (١٤٢٢، ١٤٨٧) بقوله: «إنهما يقوضان سلطة المحكمة وشرعية مجلس الأمن»، واضطرت الولايات المتحدة لسحب مشروع قرار لتجديد الحصانة الممنوحة بالقرار ١٤٨٧ نظرا لتزامنه مع كشف انتهاكات سجن "أبو غريب" والتذمر العالمي جراء ذلك وهو ما أدى بأعضاء مجلس الأمن لرفض التجديد^(٢)، ورغم رفض تجديد قرار منح الحصانة يشكل رفضا للاستثناء

١ - صدر تقرير غولدستون عن بعثة الأمم المتحدة بشأن تقصي الحقائق في غزة، التي شكلها مجلس حقوق الإنسان بتاريخ ٣ أبريل ٢٠٠٩ برئاسة القاضي الجنوب إفريقي **Richard Goldstone** وأسندت لها ولاية (التحقيق في جميع انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني التي تكون قد ارتكبت في سياق العمليات العسكرية التي جرت في غزة؛ خلال الفترة: ٢٧/١٢/٢٠٠٨ - ١٨/٠١/٢٠٠٩) وصدر التقرير في ١٥ سبتمبر ٢٠٠٩، في ٥٧٥ صفحة وخلص التقرير على أن كل من الجيش الإسرائيلي والفصائل الفلسطينية قد ارتكبت ما يمكن أن يكون جرائم حرب وقد يرمى لجرائم ضد الإنسانية رغم ذلك لم يقر مجلس الأمن بالإحالة على المحكمة الجنائية الدولية. أنظر النص الكامل للتقرير:

-Human Rights Council, Tweleth Session, <Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories- Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict > , A/HRC/12/48 , 15 September 2009. **on the link:** >,15/10/2012.http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC_Report.pdf<

٢ - أعربت كل البرازيل وفرنسا وألمانيا والصين ورومانيا وإسبانيا وبنين وتشيلي أنها ستمتنع عن التصويت مما أرغم الولايات المتحدة على سحب مشروع قرارها. أنظر: براء مندر كمال عبد اللطيف، المرجع السابق، ص: ٨.

الأمريكي^(١) تجاه المحكمة الجنائية الدولية إلا أن هذا لا يضع حدا نهائياً لذلك لأن ورقة الفيتو تبقى الورقة الأهم في ذلك متى علمنا أن الولايات المتحدة ليست عضواً في نظام روما الأساسي ومن ثم فالمحكمة لا تستطيع تحريك دعوى ضد رعاياها إلا من خلال قناة وحيدة هي الإحالة من المجلس، وهذه الإحالة معدومة بالفيتو الأمريكي ويبقى أن الولايات المتحدة الأمريكية لا تبحث عن حصانة رعاياها على الأراضي الأمريكية فهذا مفروغ منه ولكنها تسعى لحصانة جنودها المنتشرين عبر العالم.

وفي هذا الاتجاه أبرمت الولايات المتحدة اتفاقات ثنائية ضد اختصاص المحكمة مع ٤٠ دولة لمنع تسليم رعاياها للمحكمة في تفسير مغاير للمادة ٩٨ من النظام الأساسي التي تعترف بالإتفاقات القضائية المبرمة بين الدول قبل توقيع هذا النظام في حالة تعارضها معه في هذا الشأن (الحصانة)، في حين راحت هي تبرم هذه الاتفاقات بعد سريان نظام روما الأساسي^(٢).

إن أي نظرة منطقية بخصوص صلاحية إرجاء التحقيق و المقاضاة تجعلنا نقول أن ضرورات حفظ السلم والأمن الدوليين قد تقتضي في بعض الأحيان تأخير التحقيق أو المقاضاة ولكنها لا يمكن أن تستبعد ذلك بشكل نهائي^٣، فصلاحية الإرجاء كما هي في نظام روما الأساسي تتيح لدول الفيتو عن طريق تجديد إرجاء التحقيق أو المقاضاة إلى مالا

١ - المرجع نفسه، ص ٩.

٢- عادل حمزا عثمان، المسؤولية القانونية عن الجرائم الدولية - دراسة في حالة الموقف الأمريكي، مجلة دراسات دولية، العدد ٤٨، مركز الدراسات الدولية جامعة بغداد، 2010، ص: ١٠٠.

٣ - عبد العزيز العشراوي، أبحاث في القانون الدولي الجنائي، المرجع السابق، ص ص ٨٦، ٨٧.

نهاية، وهذا الوضع يجعلها تستطيع تشييط اختصاص المحكمة عن طريق الإرجاء أو تشييطه بالإحالة إليها^(١).

- ثالثاً: تحديد وجود جريمة العدوان من المختص المحكمة أم المجلس؟

حددت المادة ١/٠٥ الجرائم التي تختص بها المحكمة وهي كما

يلي:

١- جريمة العدوان^(٢).

1 -Sidy Alpha Ndiaye, < Le Conseil de Securite et les Juridictions Penales internationales > , Thèse Doctoral de Droit Public , École Doctorale Sciences de L'Homme et de La Société - Université D'Orléans , France- 2011 , P :64-

-<http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/70/58/86/PDF/sidvalpha.ndiaye_1845.pdf>

٢- تعني الجرائم ضد الإنسانية القيام بأي فعل محضور في نظام روما الأساسي متى ارتكب في إطار هجوم واسع النطاق ومنهج موجه ضد فئة معينة من السكان فيما تعني جريمة الإبادة الجماعية أي فعل محدد في نظام روما الأساسي يرتكب بقصد هلاك جماعة قومية أو إثنية أو دينية هلاكا جزئيا أو كليا ، فيما تعني جرائم الحرب الانتهاكات الخطيرة لإتفاقيات جنيف ١٩٤٩ والقانون الدولي الإنساني متى ارتكبت في إطار نزاع مسلح داخلي أو دولي ، أما جريمة العدوان فتمارس المحكمة اختصاصها تجاهها متى اعتمد تعريف لها. أنظر: عادل حمز: عثمان ، المرجع السابق ، ص: ٧١ .

٣- في إطار الأعمال التحضيرية لنظام روما الأساسي قدمت مقترحات عديد بشأن الجهة التي تسند إليها تحديد وجود حالة عدوان منها مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو طلب فتوى من محكمة العدل الدولية وكذا بخصوص تعريف جريمة العدوان. أنظر: مقترحات لوضع أحكام بشأن جريمة العدوان، تقرير اللجنة التحضيرية لنظام روما الأساسي (PCNICC/2002/2/Add.2)، في ٢٤/٧/٢٠٠٢، ص ص: ٣-١٢. في: =

=The Rome Statute of the International Criminal Court, the Preparatory Committee for the International Criminal Court,

٢- الجرائم ضد الإنسانية.

٣- جرائم الحرب.

٤- جريمة الإبادة الجماعية .

ونظرا لأن جريمة العدوان غير معرفة^(١) فقد دافعت الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن في مرحلة التحضيرات لإعتماد نظام روما الأساسي على أن مجلس الأمن يبقى وحده المختص بتحديد وقوع جريمة العدوان، فيما دافعت دول الجنوب من ضمنها الهند ومجموعة الدول العربية على إستبعاد دور المجلس في ذلك ودعت لإعتماد قرار الجمعية العامة رقم ٣٣١٤ الصادر سنة ١٩٧٤ بشأن تعريف العدوان^(٢)، وفي الأخير تم التوافق على حل وسط هو نص المادة ٢/٥ «تمارس المحكمة الاختصاص على جريمة العدوان متى اعتمد حكم بهذا الشأن وفقا للمادتين ٢١ و١٢٣ يعرف جريمة العدوان ويضع الشروط التي بموجبها تمارس المحكمة اختصاصها فيما يتعلق بهذه الجريمة ويجب أن يكون هذا الحكم متسقا مع الأحكام ذات الصلة من ميثاق الأمم المتحدة»، أي وفق شرطين وضع

Available at [http :
http://www.iccnw.org/documents/CICCFS Crime of Aggression Factsheet FINAL ar 1May07.pdf](http://www.iccnw.org/documents/CICCFS_Crime_of_Agression_Factsheet_FINAL_ar_1May07.pdf)

١- سبق أن حاولت الجمعية العامة تعريف جريمة العدوان في قرارها رقم ٣٣١٤ (U.N. Doc. A/9631(1974)) الصادر في الدورة ٢٩ للجمعية العامة سنة ١٩٧٤ الذي ركز

على استعمال القوة المسلحة ضد السيادة الإقليمية والاستقلال السياسي كمايلي:

“Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition.”

2 – Dobelle Jean- François ,op.cit , p :359-360

إليها إقرار وجود حالة العدوان، فالدول دائمة العضوية في المجلس وبخاصة الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا أكدت على أن تعريف جريمة العدوان وتحديد عناصرها يجب أن لا يؤثر على صلاحيات المجلس بموجب الفصل السابع، والذي يمنحه حق إقرار وجود حالة العدوان وتحديد المعتدي.

إن الطابع السياسي للمجلس يجعل من الصعب الاتفاق على تحديد العدوان وحق الفيتو يجعل من المستحيل نسبة جريمة العدوان لأحد الأعضاء الدائمين^(١) وفي هذا الاتجاه قدم الاتحاد الأوروبي تعريف لم يتعرض لهذه المسألة فيما رفضت مجموعة عدم الانحياز والمجموعة العربية وجهة النظر الأمريكيكو بريطانية لأن ذلك سيجعل ممارسة المحكمة لاختصاصها بشأن جريمة العدوان رهن إرادة أصحاب الفيتو في المجلس، فحتى لو اتفقت أربعة عشر دولة في المجلس على أن الحالة تشكل جريمة عدوان فيكفي فيتو واحد لإيقاف أي قرار بذلك، واقتрحت مجموعة عدم الانحياز العودة لآلية " قرار الاتحاد من أجل السلام " لحل لهذا الإشكال لكن رفض الاقتراح بحجة اختلاف الظروف^(٢)، ومن الناحية الميثاقية فالمادة ٣٩ واضحة من حيث إسنادها لصلاحيات تحديد وجود العدوان لمجلس الأمن رغم أن الميثاق ذاته لا يحوي أي تعريف للعدوان وهذا يجعل المجلس مطلق اليد وفق سلطته

1-Mark S. Stein ,< The Security Council, The Internationa Criminal Court, and The Crime of Aggression: how Exclusive is The Security Council S'pore to Determine Aggression? >,IND. INT'L & COMP. L. REV, Vol.16,No1,USA 2005,p : 9. Available at: <http://www.bepj.org.uk/wordpress/wp-content/2007/05/security-council.pdf>><

٢ - منذر كمال عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ص ٩-١٠.

التقديرية في تكييف وجود العدوان^(١) ، ويجد هذا الإشكال صدها في مشروع إنشاء المحكمة الجنائية الدولية المعد لسنة ١٩٩٤ من طرف لجنة القانون الدولي إذ نص في المادة ٢٣ منه «لا تودع أية شكوى بخصوص عمل عدواني أو فعل مرتبط به إلا إذا كان قد صدر عن مجلس الأمن قرار يثبت ارتكاب الدولة للفعل العدواني موضوع الشكوى»^(٢) وهو ما يجعل حق الفيتو يملك التفوق على اختصاص المحكمة إزاء جريمة العدوان فهو يتحكم في تحديد وجود الجريمة والقائم بها وهذا يفتح مجال الانتقائية في الاستفادة من الفيتو للدول الحائزة له وحلفائها أيضا^(٣).

فهذا القيد الإجرائي المتعلق بالمسائل المطروحة على المجلس في تحديد الجرائم الدولية تجعله يتحكم في المسألة أو الحالة حسب إرادة الأعضاء الدائمين وهو ما يجعل بعض الدول في حصانة واقعية تكون مانعا من متابعتها^(٤) ، ويضاف إلى هذا وفي ظل عدم الاتفاق على تعريف جريمة العدوان والجهة التي تحدد وقوعه يبقى مجلس الأمن واقعيا هو من يملك هذه الصلاحية بقرار^(٥) ، يصدره وفقا للفصل السابع من الميثاق وهو ما يجعل أي قرار من هذا القبيل يقع في أوسع نطاق للفيتو من حيث أنه في القرارات الصادرة وفقا للفصل السابع تتعلق بنزاع وليس موقف ثم أن النزاع الذي يدرج تحت الفصل السابع يمكن للدولة الحائزة للفيتو أن تستخدمه

1 - Chaumont Charles ،Fischer Georges, < Explication Juridique d'une Définition de l'Aggression > ,A.F.D.I, vol١٢,France, ١٩٥٦,p:522

٢ - نصر الدين بوسماحة، المرجع السابق، ص ٢٢.

Mark S. Stein , op.cit, p:06.-3

٤- بن عامر تونسي، المرجع السابق، ص ٢٤٤.

5 -Fischer Chaumont Charles Georges,op.cit,pp : 522-523

حتى ولو كانت طرفا في النزاع عكس الفصل السادس أين يتوجب عليها الامتناع الإجباري متى كانت طرف في النزاع وهو ما يجعل ممارسة المحكمة لاختصاصها إزاء جريمة العدوان تحت سيطرة الفيتو.

الفرع الثالث:

امتداد نطاق الفيتو إلى عمل الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

تعد الوكالة الدولية للطاقة الذرية التي تأسست العام ١٩٥٧ إحدى الوكالات المتخصصة التي تربطها علاقة مع الأمم المتحدة^(١) عموماً ومجلس الأمن خصوصاً وهذا نظراً للدور الذي تلعبه الوكالة في مجال منع التسليح النووي خاصة بعد توقيع معاهدة منع الانتشار (Nuclear Pan Treaty) النووي^(٢) التي تم التوقيع عليها العام ١٩٦٨ ودخلت حيز التنفيذ العام ١٩٧٠.

١- وقع النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية (International Atomic Energy Agency) في ٢٣ أكتوبر ١٩٥٣ من قبل المؤتمر المعني بالنظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية الذي إنعقد بمقر منظمة الأمم المتحدة، ودخل حيز النفاذ بتاريخ ٢٩ مارس ١٩٥٧، وتعرف اختصاراً (IAEA) وتعتبر خلفاً لهيئة الأمم المتحدة للطاقة الذرية (UNAEC) التي كانت تابعة للأمم المتحدة ، وتضم الوكالة ١٣٨ دولة في عضويتها ويقع مقرها في النمسا(فيينا)، ورغم لها مهام عديدة في إطار الاستخدام السلمي للطاقة الذرية إلا أن أبرز مهامها هو تطبيق نظام ضمانات معاهدة عدم الانتشار النووي.

٢- تم توقيع معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية في ١/٧/١٩٦٨ في نيويورك ودخلت حيز النفاذ في ٥/٣/١٩٧٠ وبموجبها تلعب الوكالة الدولية للطاقة الذرية أدواراً محددة كمفوضية تفتيش دولية لنظام الضمانات وفقاً للمادة ٣ من المعاهدة. أنظر نص المعاهدة:

=

=- International Atomic Energy Agency, < Treaty on The non-Proliferation of Nuclear Weapons > , (INFCIRC/140), 22 April 1970.- **Available at:**

,12/9/2012.-

><http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf> <

ونظرا للدور الحساس الذي أصبحت تقوم به الوكالة منذ توقيع معاهدة عدم الانتشار خصوصا ، ونظرا لكون الوكالة تتشط في أحد أهم وأخطر مجالات السباق نحو التسلح فقد أصبحت في قلب الإعصار فيما يخص النزاعات الخاصة بنزع السلاح النووي، وفي أحيان أخرى يجري جرهما عن طريق مجلس الأمن إلى قلب النزاعات، لكي تكون تهمة خرق نظام ضمانات الوكالة⁽¹⁾ المستند إلى معاهدة عدم الانتشار أو إلى ما يمكن أن يوكلها مجلس الأمن من مهام في هذا المجال، ولقد كان مبرر السعي لامتلاك السلاح النووي أحد مبررات الغزو الأمريكي للعراق سنة ٢٠٠٣، ويخوض المجلس والوكالة صراع شائك في الملف النووي الإيراني وكذا بالنسبة لكوريا الشمالية⁽²⁾، وتتحصن إسرائيل بسلاحها النووي في مختلف نزاعاتها العربية دون أن تكون للوكالة سلطة عليها لأن ذلك يمر

١- يجري تطبيق نظام ضمانات "الوكالة" بموجب اتفاق يبرم بين الدولة المعنية و"الوكالة" وقد يكون اتفاق ضمانات شامل تقييم بموجبه ووفقا لأحكامه رقابة على جميع الأنشطة النووية على إقليم الدولة المعنية أو الدولة المتعاون معها وإذا وقعت الدولة البروتوكول الإضافي تتمكن "الوكالة" من تحري حتى الأنشطة غير المعن عنها. لتفصيل أكثر حول نظام الضمانات. أنظر:

<http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/safeg_system.pdf>, 12/01/2013.

٢- تمت إحالة ملف إيران النووي إلى مجلس الأمن في ٨ مارس ٢٠٠٦ بعد أن قامت إيران برفع الأختام التي وضعتها "الوكالة" على مفاعل "ناتنز" بعد سلسلة من التجاذبات بين "الوكالة" وإيران والاتحاد الأوربي ومن يومها أصدر المجلس عديد القرارات فرض بها عقوبات على إيران. أنظر: محمد عبد الرحمان يونس العبيدي، أزمة الملف = النووي الإيراني وموقف الاتحاد الأوربي منه ٢٠٠٢-٢٠٠٨، مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية (جامعة الموصل)، المجلد ٨، العدد ٢، العراق ٢٠٠٩، ص: ٢٢٣-٢٤٥

عبر مجلس الأمن المكبل بالفيتو الأمريكي، وهو ما يبين أن الوكالة لها دور في النزاعات الدولية التي لها علاقة بنزع التسليح النووي.

وبما أن الوكالة سوء عن طريق نظامها الأساسي أو عن طريق معاهدة عدم الانتشار لها علاقة مباشرة مع مجلس الأمن خاصة في الحالات التي يوكل إليها المجلس القيام بمهام التفتيش في إطار معالجة خروقات نظام الضمانات الذي تقررته معاهدة عدم الانتشار⁽¹⁾، ومن حيث إطار هذه العلاقة بين مجلس الأمن والوكالة تتجلى من خلال نظامها الأساسي ومعاهدة عدم الانتشار عن طريق نظام الضمانات التابع لهذه المعاهدة، ثم الاتفاقية الإطار التي تنظم العلاقة بين الوكالة ومنظمة الأمم المتحدة، فهذه ثلاث نصوص⁽²⁾ هي الإطار القانوني للعلاقة بين الهيئتين ثم يأتي الميثاق كإطار عام⁽³⁾ فارتباط نشاط الوكالة بمهام مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين يخلق دور للفيتو في هذه العلاقة، وقد طرح مشكل

١- تنص المادة ٣/1 معاهدة عدم الانتشار > تتعهد كل دولة من الدول غير الحائز: للأسلحة النووية تكون طرفاً في هذه المعاهدة بقبول الضمانات المنصوص عليها في اتفاق يجري التفاوض عليه وعقده مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية وفقاً لنظامها الأساسي ونظام ضماناتها وتكون الغاية الوحيدة من ذلك تحري تنفيذ تلك الدولة للالتزامات المترتبة عليها بموجب هذه المعاهدة...<

٢- بالإضافة إلى النصوص الثلاثة سألقة الذكر ينظم العلاقة بين الهيئتين اتفاق امتيازات وحصانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية الذي أقر مجلس محافظي الوكالة في ١ جويلية ١٩٥٩. أنظر: اتفاق امتيازات وحصانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية،

(2) (INFCIRC/9/REV.2)، في ٢٦/٧/١٩٦٧، على موقع الوكالة الدولية للطاقة الذرية

<www.iaea.org> :

3- Pouëzat delphine, << L'Agence Internationale de l'Energie Atomique et le Conseil de Sécurité des Nations Unies >> , A.F.D.I, vol 51,2005, P : ٠١

الفيتو في المراحل التحضيرية لتأسيس الوكالة منذ سنة ١٩٤٦ حيث أدخلت عبارة تخص إلغاء الفيتو فيما يخص العقوبات على الدول التي تنتهك المعاهدة المزمع توقيعها بشكل خطير^(١) فوجود الفيتو يؤثر على عمل الوكالة من جهة ويؤدي إلى تأزيم حل نزاعات دولية وفي أحيان أخرى تكون الوكالة مدخلا لخلق نزاعات دولية دائمة.

أولا: علاقة مجلس الأمن بالوكالة الدولية للطاقة الذرية

تتجلى العلاقة بين الوكالة والأمم المتحدة عموماً^٢ ومجلس الأمن من خلال التقاطع في المهام المسندة للجهازين فالوكالة وفقا لنص المادة ٣

١- جاءت فكرة الوكالة الدولية للطاقة الذرية باقتراح من وزير خارجية الولايات المتحدة فأنشئت لجنة خبراء قدمت تقريرا في ٤ جوان ١٩٤٦ للجمعية العامة يتضمن مقترح أمريكي بأن تنشأ سلطة تسمى بسلطة التطوير الذري الدولية International Atomic Development Authority (IADA) وبأن لا يكون هناك فيتو على قمع الانتهاكات الخطيرة للمعاهدة المقترحة لمنع الانتشار النووي. أنظر: برتراند غولد شميت، حينما ولدت الوكالة الدولية للطاقة الذرية، مجلة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، العدد ١، السنة ٤٨، سبتمبر ٢٠٠٦، ص: ٦

٢- فضلا عما يقرر النظام الأساسي للوكالة نص الإتفاق المنظم للعلاقة بين الوكالة والأمم المتحدة في المادة ١/١ على أن الوكالة مسؤولة عن الاستخدام السلمي للطاقة الذرية دون المساس بحقوق ومسؤوليات الأمم المتحدة في هذا المجال فيما نصت المادة ٢/١ على أن الوكالة منظمة دولية مستقلة، و نصت المادة ١/٣ (ب) على تقديم الوكالة تقارير لمجلس الأمن في المسائل التي تدخل في اختصاصه. أنظر: =

=The Texts of the Agency's Agreements With The United Nations , <Agreement Governing the Relationship Between the United Nations and the International Atomic Energy Agency>,DOC (INFCIRC/11) ,30/10/1959:<
<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc11.pdf> >.

الفقرة (أ) البند ٥ من نظامها الأساسي تضمن أن تبادل التكنولوجيا النووية للأغراض السلمية لا ينحرف لأغراض عسكرية^(١)، وتمارس مهامها حسب ما تقتضيه المادة ٣ فقرة (ب) البند (١) من نظامها الأساسي: وفقا لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة في مجال تعزيز السلام وتحقيق نزع السلاح^(٢)، وهذا يجعل مهامها في تقاطع مباشر مع مهام مجلس الأمن بوصفه الجهاز المكلف بحفظ السلم والأمن الدوليين.

وفي هذا المجال فهي تقيم رقابة على استخدام المواد الانشطارية النووية، تتأكد من خلالها أن هذه المواد لا تستخدم سوى لأغراض سلمية، وضمنا لهذا فلها وفقا لنص المادة ٣ فقرة (ب) البند (٤) ترفع تقارير سنوية لمجلس الأمن وتشعره فوراً عن أي نشاط في المسائل التي تدخل ضمن نطاق حفظ السلم والأمن الدوليين^(٣)، إن هذه الفقرة من المادة الثالثة من النظام

١ - نص المادة ٣ فقرة (أ) البند ٥ «أن تضع وتطبق ضمانات ترمي إلى ضمان كون المواد الانشطارية الخاصة وغيرهما من المواد والخدمات والمعدات والمرافق والمعلومات التي تقدمها الوكالة أو التي تقدم بناء على طلبها أو تحت إشرافها أو رقابتها لا تستخدم على نحو يخدم أي غرض عسكري وأن تطبق هذه الضمانات على أي ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف إذا طلبت ذلك أطرافه أو على أي نشاط من أنشطة دولة ما في ميدان الطاقة الذرية إذا طلبت ذلك تلك الدولة».

٢ - المادة ٣ فقرة (ب) البند ١ >> تمارس نشاطها (الوكالة) وفقا لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة على صعيد تعزيز السلام و التعاون الدولي وطبقا لسياسة الأمم المتحدة الرامية لتحقيق لنزع السلاح مضمون يشمل العالم كله وطبقا لأي اتفاقية دولية معقودة عملا بهذه السياسة <<.

٣ - وفقا لنص المادة ٣ فقرة (ب) البند (٢) «تقيم رقابة على استخدام المواد الانشطارية الخاصة التي تتلقاها لكي تضمن كون هذه المواد لا تستخدم إلا لأغراض سلمية».

ونص المادة ٣ فقرة (ب) البند (٥) «تقدم الوكالة تقارير سنوية عن أنشطتها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وكذلك لمجلس الأمن عند الاقتضاء فإذا ما تارت بصدد

الأساسي تجعل لمجلس الأمن دور مهيم في اتخاذ أية تدابير ضد أي دولة تسعى للاستخدام العسكري للتكنولوجيا النووية، وفي هذا يباشر تدابير العقابية^(١) في حين أن الوكالة لا تملك بموجب نظامها الأساسي من العقوبات سوى وقف التعاون التقني مع الدولة التي تسعى للاستخدام العسكري لهذه التقنية كما لها سحب أية مواد أو أجهزة أو معدات سلمتها الوكالة لهاته الدولة وهذا ما يبين أن التدابير العقابية الزجرية يبقى لمجلس الأمن هو المخول بها وهذا هو المنفذ الذي يمتد منه نطاق الفيتو لعمل الوكالة^(٢).

وفي مسألة العلاقة مع الأمم عند تأسيس الوكالة رأت الدول النامية أن تكون الوكالة مسؤولة أمام الجمعية العامة فيما رأت الولايات المتحدة وحلفها الغربي أن تكون مستقلة، وأصر الإتحاد السوفييتي أن العلاقة

أنشطة الوكالة مسائل تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمن تشعر الوكالة مجلس الأمن بها بوصفه الجهاز الذي يتحمل المسؤولية عن حفظ السلم والأمن الدوليين، ولها أيضا أن تتخذ التدابير المباحة لها بموجب هذا النظام الأساسي ولا سيما التدابير المنصوص عليها في الفقرة (ج) من المادة (١٢)».

١- اتخذ مجلس الأمن بشأن ملف إيران النووي مثلا ٦ قرارات تحت الفصل السابع وفي القرار ١٩٢٩ (٢٠١٠) طلب أن تمتثل إيران كليا لقرارات مجلس المحافظين (١٢ قرارا) خاصة حول احتمال وجود أبعاد عسكرية لبرنامجها النووي. انظر: تقرير المدير العام للوكالة، تنفيذ اتفاق الضمانات المعقود بموجب معاهدة عدم الانتشار ولأحكام ذات الصلة المنصوص عليها في قرارات مجلس الأمن في جمهورية إيران الإسلامية، رقم الوثيقة (S/2012/850) مؤرخة في: ١٩/١١/٢٠١٢، ص: ٣-٤

٢- ونجد حول دور الفيتو في شل نظام ضمانات معاهدة عدم الانتشار من خلال شل الدور العقابي لمجلس الأمن وهذا ما لعبه الفيتو في مسار عملية نزع التسلح في المجلس مما جعله نذير شؤم بالنسبة لمستقبل معاهدة عدم الانتشار برمتها. أنظر:

تكون مع مجلس الأمن في مسائل السلم والأمن الدوليين من أجل دور الفيتو في ذلك^(١)، فتقارير الوكالة عندما تشعر المجلس بالخروقات يمكن أن تكون مبرر لمجلس الأمن لمباشرة إجراءات عقابية وهنا يمكن للفيتو لعب دور مزدوج فهو يمنع المجلس من معاقبة دولة منتهكة فعلا لنظام ضمانات الوكالة وهنا فهو يحبط ويثبط عمل الوكالة .

ومن جهة أخرى فإن معاهدة عدم الانتشار النووي تخلو أيضا من أي ضمانات لمواجهة أي خرق محتمل لنصوص المعاهدة والأمر متروك لمجلس محافظي الوكالة فهو من يقوم بإبلاغ مجلس الأمن عن أي خروقات ومنذ إنشاء الوكالة قامت بإبلاغ مجلس الأمن عن ثلاث حالات هي العراق وإيران وكوريا الشمالية^(٢)، في حين تبقى دول أخرى تحوز السلاح النووي مثل الهند وباكستان رغم أنهما خاضعتين للرقابة في حين تبقى إسرائيل دون رقابة ودون أن يحرك المجلس ساكنا، رغم أنه يمكنه التحرك حتى وإن كانت بعض الدول لا توقع معاهدة عدم الانتشار^(٣) فمهامه في حفظ

-David Fischer,< History of the International Atomic Energy Agency :The First Forty Years >, Afortieth anniversary publication, (International Atomic Energy Agency), Vienna 1997 ,p36.

<[http://www-](http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1032_web.pdf)

[pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1032_web.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1032_web.pdf) >

Ibid, p:37-1

٢ - جورج مورليس بدرزا، دفن: أدوار جديدة للوكالة الدولية للطاقة الذرية، مجلة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، المجلد ٤٩، العدد ٢، النمسا ٢٠٠٨، ص: ٥٣.

٣- تعاني معاهدة عدم الانتشار (NPT) من التراجع وعدم الثقة كونها بنيت على أساس تمييز الدول الخمس الكبرى الحائز: للسلاح والنووي والفيتو في نفس الوقت بكونها تحوز عضوية شبه دائمة في مجلس محافظي الوكالة وهذا ماجعل الهند توجه لها النقد بكونها أيضا تجعلهم في وضع احتكار للسلاح النووي وهو ما رفضته الهند. أنظر: علي محمد

السلم والأمن الدوليين تخوله التحرك ضد هذه الدول لكنه لا يفعل لأن لا أحد من الخمس الحائزين للفيتو يريد ذلك بل فيتو هؤلاء هو المانع لتحرك المجلس.

إن أية فاعلية لعمل الوكالة تتطلب من الدول الحائزة للفيتو عدم استعماله لحماية أطراف منتهكة لعدم الانتشار النووي أو منح نفسها حصانة فيما يخص نزع السلاح إن إبعاد الفيتو هنا يعطي علامة إيجابية على استعداد المجلس لنبذ التمييز في تعامله مع ملف التسليح النووي^(١) فالحصانة التي يوفرها الفيتو لدول بعينها تخلق ازدواجية واضحة في التعامل مع الدول الساعية للحصول على التكنولوجيا النووية وهو ما يخلق حالة من عدم الثقة وانعدام الأمن النووي للدول غير الحائزة للسلاح النووي وهذا يؤدي إلى سعيها إلى كسب التكنولوجيا النووية العسكرية وينجر عن هذا تأزيم الكثير من النزاعات مثل ما هو الحال بين باكستان والهند حيث كان سباقهما نحو التسليح النووي جزء من النزاع حول جامو وكشمير ونفس الشيء فيما يخص إسرائيل بحصولها على حصانة الفيتو الأمريكي جعلها تحجم عن توقيع معاهدة عدم الانتشار وهو ما جعلها فوق أية مساءلة.

- ثانياً: حركة الفيتو ضمن نظام ضمانات عدم الانتشار

حسين العامري، تداعيات الانتشار النووي في آسيا - كوريا الشمالية أنموذجاً، المجلة السياسية والدولية (جامعة المستنصرية)، العدد ١٨، العراق ٢٠١١، ص: ٣٧٣.

١ - جورج موزليس بدرز، المرجع السابق، ص ٥٧.

يشترط النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية إبلاغ مجلس الأمن بأي انتهاك لاتفاق الضمانات من خلال التقرير^١ وللمجلس أن يقرر بعد ذلك اتخاذ مزيدا من الإجراءات وفقا للميثاق مثل فرض عقوبات إلزامية أو حتى التدخل العسكري بموجب الفصل السابع، غير أنه لا النظام الأساسي للوكالة ولا نظام الضمانات التابع لمعاهدة عدم الانتشار يتضمن ضمانات إلزامية من الدول الخمس الأعضاء في معاهدة عدم الانتشار النووي الحائزين للسلح النووي الذين هم أيضا دول حائزة للفيتو في مجلس الأمن الدولي^(٢)، وهذا ما يجعل هذه الدول في وضع امتياز وفوق المساءلة من مجلس الأمن بحكم تمتعها بحق الفيتو وهو ما يجعل أي إجراء من المجلس حال انتهاك هذه الدول لنظام الضمانات مستحيل ويتضح هنا أن استثمار ريع الفيتو يمتد إلى ما لا نهاية ويشكل إخطبوط تمتد أذرعه في مختلف هيئات التنظيم الدولي التي لها علاقة بالأمم المتحدة ومجلس الأمن.

فقد يكون المخالفون لنظام الضمانات من الدول الحائزة للفيتو وفي هذه الحالة ليس هناك إجراء يمكن القيام به لا من قبل الوكالة بحكم أن النظام الأساسي يخلوا من أي إجراء تجاه هاته الدول ولا نظام ضمانات معاهدة عدم الانتشار ولا مجلس الأمن مما يعني تحصيل حاصل أن هذه الدول هنا أيضا هي فوق المساءلة وفوق القانون مما يجعل نظام الضمانات

١- وأدرج هذا الحكم في النظام الأساسي للوكالة بناء على مقترح سوفييتي الذي أصر على أن تقدم الوكالة تقرير للمجلس في المسائل الداخلة في اختصاصه في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين. أنظر:

-David Fischer ,op.cit,p:45.

٢ - مؤتمر نزع السلاح، مشروع مناقشة مؤرخ في ٢٠٠٩/٠٩/٠٢ أعدده الفريق الدولي المعني بالمواد الانشطارية (معاهدة حضر المواد الانشطارية لأغراض الأسلحة النووية)، رقم الوثيقة (CD/1878)، بتاريخ: ٢٠٠٩/١٢/١٥، الأمم المتحدة، نيويورك، ص ٣٠.

غير فعال تجاهها بل وموجه من قبلها عن طريق مجلس الأمن والفيتو بحكم أن المجلس هو الحلقة الرئيسية فيما يخص اتخاذ أي إجراءات ضد المنتهكين لنظام الضمانات.

هذا ويقتضي نظام ضمانات معاهدة عدم الانتشار الذي تقوم بتنفيذه الوكالة حقها في إيفاد مفتشين إلى أية دولة عضوا للتحقيق من أي انتهاك لنظام الضمانات^(١) ويحال تقرير المفتشين عن أية مخالفة إلى المدير العام للوكالة الذي يحيله إلى مجلس المحافظين الذي هو من يقرر إخطار مجلس الأمن عن أية مخالفات لنظام الضمانات^(٢)، ومتى علمنا أن الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن الحائزين للفيتو هم أيضا أعضاء دائمين في مجلس المحافظين للوكالة بحكم أنهم ضمن العشرة الأكثر تقدما في مجال تكنولوجيا الطاقة الذرية حيث تشترط المادة ١٦ فقرة (أ) من النظام الأساسي للوكالة ذلك، وبما أنهم أعضاء دائمين في مجلس المحافظين وفي مجلس الأمن مع مساندة الفيتو فإن هذا يؤدي إلى رهن فاعلية نظام الضمانات النووية لإرادة أصحاب الفيتو لأنهم من جهة يملكون إرادة تحريك مجلس الأمن من عدمه عن طريق الفيتو و من جهة ثانية يساعدهم هذا الوضع على استثمار ريع الفيتو لصناعة الأغلبية في مجلس المحافظين للوكالة وهذا كما في جعل نظام الضمانات بين فكي رحي أصحاب الفيتو وهذا سبب لازدواجية في تطبيق نظام ضمانات معاهدة عدم الانتشار الذي أدت ازدواجية معاملة مجلس الأمن للمنتهكين له إلى خلق النزاعات بدل نزع التسليح النووي بدليل انضمام ٣ دول جديدة إلى النادي النووي رغم

١ - وفقا لنص المادة ١٢ فقرة (أ) البند (٦) من النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية.

٢ - وفقا لنص الفقرة (ج) من المادة ١٢ من النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية.

وجود معاهدة عدم الانتشار ونظام الضمانات التابع لها وهي الهند وباكستان وإسرائيل وكوريا الشمالية .

ولا يزال الدور الذي لعبه مفتشو الوكالة في مسألة ما عرف بأسلحة الدمار الشامل العراقية ماثلا حين أدى ذلك لصناعة مبرر أمريكي للحرب التي تبين فيما بعد عدم وجود أي أسلحة نووية لدى العراق مطلقا.